Zbornik radova

PARLAMENT I DEMOKRATIJA

Izdavač:

Fakultet političkih nauka

Univerzitet u Beogradu

Za izdavača:

Dragan Simić

Urednici:

Zoran Stojiljković

Jelena Lončar

Dušan Spasojević

ISBN:978-86-84031-91-6

Urednici

Zoran Stojiljković
Jelena Lončar
Dušan Spasojević

PARLAMENT I DEMOKRATIJA

Beograd, 2015

Sadržaj:

Uvod

Zbornik koji je pred Vama je proizvod višemesečnog rada u okviru jednosemestralnog kursa za inovaciju znanja „Parlament i demokratija“ koji su zajednički organizovali Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) i Fakultet političkih nauka. Fokusirajući se na kontrolnu funkciju parlamenta, na kursu su razmatrana pitanja poput kontrole javnih finansija, uloge javnih slušanja i anketnih odbora u vršenju nadzorne uloge parlamenta, kao i saradnje Narodne skupštine Republike Srbije sa nezavisnim državnim organima. Kroz interaktivna predavanja i diskusije, polaznici kursa su imali priliku da se upoznaju i kritički analiziraju rad državnih organa.

Pored znanja stečenog tokom trajanja kursa, poseban značaj ovog zbornika leži u samostalnom istraživačkom radu polaznika kursa. Izuzetno nam je zadovoljstvo što su većinu tekstova pisali studenti master i doktorskih studija Fakulteta političkih nauka, koji u ovom zborniku objavljuju svoje prve akademske radove. Autori su tokom istraživačkog perioda imali mentorsku podršku profesora i stručnjaka iz oblasti parlamentarizma. Među njima, posebnu zahvalnost dugujemo prof. dr Dejanu Milenkoviću, vanrednom profesoru Fakulteta političkih nauka i Mirjani Radaković, rukovodiocu Sektora za zakonodavstvo u Narodnoj skupštini RS.

Zoran Stojiljković
Fakultet političkih nauka
Univerzitet u Beogradu

MOĆ I NEMOĆ PARLAMENTA

1. Demokratski kapaciteti i funkcije parlamenta

Kada već ne postoji saglasnost oko poverenja u parlament i demokratskih dosega parlamenta, onda bar oko određenja njegovih ključnih funkcija postoji veoma široki konsenzus. Primera radi, Endru Hejvud kao osnovne funkcije parlamenta navodi „zakonodavstvo, predstavljanje, kontrolu, političko regrutovanje i legitimitet“ (Hejvud, 2004: 587).

Dejvid Bitam (David Beetham) smatra da „postoji opšta saglasnost da makar sledeće funkcije treba da budu predviđene kao zadaci koje obavljaju svi parlamenti: donošenje zakona; odlučivanje o poreskom sistemu i javnim rashodima, uglavnom u kontekstu državnog budžeta, kontrola rada, politike i kadrova izvršne vlasti; potvrđivanje međunarodnih ugovora i praćenje njihove primene, razmatranje aktuelnih pitanja koja su od nacionalnog i međunarodnog značaja; slušanja i postupanje po predstavkama, odlučivanje o promeni ustava“ (Beetham, 2008:5).

Za potrebe ovog rada, najprimerenijim mi se čini korišćenje klasifikacije Irene Pejić prema kojoj „u ključne normativne funkcije modernog parlamenta spadaju: zakonodavna funkcija, funkcija izbora i kontrole vlade, kao i autorizacija troškova države ili budžetska funkcija“ (Pejić, 2006: 35-36).

1.1 Reprezentativna funkcija parlamenta

Funkcija predstavništva ili reprezentacije proizilazi iz činjenice da građani na neposrednim izborima biraju predstavnike u parlament. Predstavničku, tj. reprezentativnu funkciju moguće je analizirati kroz njena dva aspekta.

U prvom aspektu, prisutnom kod Voltera Bedžota i Džona Stjuarta Mila, unutar „ekspresivne funkcije“, odnosno razumevanja parlamenta kao „kongresa mišljenja“, insistira se na važnosti i uticaju javnosti na parlament, budući da javnost, tj. birači biraju predstavnike u parlamentu.

Drugi aspekt predstavlja viđenje Žana Blondela, prema kojem je reprezentaciji moguće prići sa stanovišta posredništva između građana i vlade, budući da parlamentarni mehanizmi omogućavaju nešto veći stepen uticaja i monitoringa od stepena koji je dostupan biračkom telu.

Uz poštovanje naglaska na specifične uglove i aktere predstavljanja , čini se da se radi o blisko povezanim, čak isprepletanim aspektima. Demokratizovanje predstavničke demokratije (Kin) prvo uključuje jačanje uticaja javnosti (birača) na parlament, a onda i podizanje kapaciteta parlamenta da kontroliše vladu i vladine agencije, kao i upravni aparat države.

Uz sva ograničenja i deformacije koje može nositi "previše kreativan" primer izbornog inžinjeringa, odnosno usvajanje ekstremnih varijanti većinskog, ali i proporcionalnog izbornog sistema, parlament je nesporno ključna, neposredno birana i reprezentativna politička institucija – najbliža onom što bi se moglo nazvati *vox populi*.

Pritom, reprezentativnu i komunikacijsku funkciju razvijaju samo oni parlamenti čiji su članovi, odbori i komisije otvoreni za kontakte sa medijima i javnošću, odnosno u čijem radu mogu učestvovati predstavnici civilnog društva poput sindikata, poslodavačkih asocijacija ili ekoloških grupa i feminističkih organizacija i na taj način lobirati za određene projekte i zakonska rešenja.

1.2 Debatovanje – raspravna funkcija

O „tragediji" debatne funkcije parlamenta slikovito govori Ričard Kobden, posmatrajući Donji dom Britanskog parlamenta: „U ovom domu čuo sam veliki broj govora koji su me ganuli do suza, ali nijedan nikada nije promenio ishod glasanja." (Hejvud, 2004: 610).

1.3 Zakonodavna funkcija parlamenta

Zakonodavna funkcija parlamenta nesumnjivo je njegova najvažnija funkcija, jer je „legislativa, odnosno zakonodavni organ, jedina institucija u sistemu vlasti koja raspolaže snagom da stvara i kreira pravo (eng. *law-making*)" (Pejić, 2006: 15).

Danas, međutim, postoji uvreženo mišljenje da je zakonodavna funkcija parlamenta u velikoj meri svedena na formalnu, a da ulogu faktičkog zakonodavca preuzima izvršna vlast, kako sa stanovišta formalnih procedura, tako i sa stanovišta faktičkog uticaja na parlament. Veliki broj sadržinski veoma raznorodnih zakona, koje često treba doneti po ubrzanoj proceduri i prateća „poplava" informacija koje nose novi komunikacijski mediji, neki su od objektivnih razloga *redukovane legislativne funkcije parlamenta*. Na drugoj strani, rezistentnost većine na zakonske predloge i amandmane opozicije, kao i rezultirajuća povratna opstrukcija i opoziciona blokada rada parlamenta

vode delegitimizaciji „vrhovne zakonodavne vlasti”. Uz sve nijanse, moglo bi se ipak konstatovati da su danas parlamenti i parlamentarni odbori daleko pre mesta na kojima se pregovaraju, interesno usaglašavaju, usvajaju prethodno već formulisana zakonska rešenja i odluke, nego što se u njima zaista kreiraju zakoni. Pri tome, parlamentarna većina često samo slepo i disciplinovano sprovodi predloge i naloge Vlade. U najboljem slučaju, moglo bi se govoriti tek o redukovanoj, finalizirajućoj legislativnoj funkciji parlamenta.

1.4 Izborna funkcija parlamenta

Specifični aspekt reprezentativne, kao i legitimacijske i komunikacijske funkcije parlamenta, čini njegova „izborna moć i uloga“. Izbor i razrešenje vlade, ali i mnogobrojna druga postavljenja i imenovanja, uključiv nezavisne državne organe su, bar potencijalno, osnov „kontra-moći“ parlamenta u odnosu na izvršnu vlast.

Primera radi, u Srbiji su u pitanju (ne)demokratski efekti koje postižu formalne procedure i efektivnim, stvarnim načinima na koje se u nacionalnom, pokrajinskom i lokalnim parlamentima bira, postavlja i imenuje preko 26 000 nosilaca javnih funkcija, ne računajući (visoke) državne službenike.

1.5 Budžetska funkcija parlamenta

Usvajanje budžeta, ili budžetska funkcija parlamenta, predstavlja ekonomski najvažniju i jednu od najstarijih funkcija parlamenta. U procesu donošenja i kontrole budžeta moguće je razlikovati četiri oblika i faze aktivnosti: „1) planiranje troškova od strane vlade; 2) parlamentarna rasprava i odobravanje zahtevanih troškova; 3) korišćenje (trošenje) odobrenih sredstava; 4) podnošenje računa od strane vlade parlamentu o utrošenim sredstvima“ (Pejić, 2007: 184).

Nažalost, predstavnici zakonodavne vlasti tek incidentno imaju pravo predlaganja budžeta ili zakona iz finansijskog sektora. Efektivna mogućnost koja je ostavljena parlamentu jeste mogućnost amandmanske intervencije na predloženom budžetu, kao i nešto izraženija i izvesnija intervencija ka predloženoj budžetskoj stavci koja se odnosi na visinu budžeta parlamenta, u cilju ostvarivanja finansijske autonomije parlamenta. Na drugoj strani, čin eventualnog odbijanja predloženog budžeta automatski znači i akt nesaglasnosti parlamenta sa vladinom ekonomskom politikom, što u krajnjoj liniji može voditi i do izglasavanja nepoverenja aktuelnoj vladi.

1.6 Kontrolna funkcija parlamenta

Samim činom izbora, parlament preuzima funkciju kontrole izvršne vlasti, čime građanima, bar na posredan način, čini mogućom njenu kontrolu. Parlamentarcima na

usluzi stoje različiti mehanizmi kontrole egzekutive, kao što su: poslanička pitanja, pravo pokretanja interpelacije, parlamentarna istraga ili praksa javnih slušanja.

Interpelacija je praktično po svojim efektima način parlamentarne kontrole vlade, koji predstavlja sintezu kontrole vlade i mogućnosti razrešavanja vlade.

Parlamentarna istraga podrazumeva pravo parlamenta da preko svojih tela, poput anketnih odbora, sprovede određene istrage, prikupi informacije o radu izvršne vlasti i uputi ih na raspravu u parlament. Rasprava po ovom pitanju može završiti glasanjem o nepoverenju vladi.

Javno slušanje je mehanizam prikupljanja informacija koji koriste parlamentarni odbori u svom radu, kako bi prikupljanjem informacija i širenjem konsultativnog procesa, što adekvatnije obavljali poslove iz svoje nadležnosti (Orlović, 2009: 44-45).

Javna slušanja se mogu podeliti u tri kategorije na osnovu svrhe zbog kojih se sprovode: zakonodavna, nadzorna i istražna.

Kada se govori o zakonodavnim javnim slušanjima, ona se sprovode u cilju razmatranja potrebe za zakonskim (pre)uređenjem određenih oblasti, zatim utvrđivanja predloženih nacrta zakona, kao i praćenja primene određenih zakonskih rešenja.

Nadzorna javna slušanja razmatraju određeni zakon fokusirajući se na njegovu primenu, kvalitet vladinih programa, kao i samu aktivnost i učinak predstavnika vlade. Kada postoji sumnja da su javni zvaničnici tokom vršenja svojih delatnosti učinili neki prestup, bilo da je reč o pojedincu ili o organizaciji, može se pokrenuti parlamentarna istraga radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i razmatranja pitanja od javnog značaja. Parlament u nekim slučajevima, u cilju sprovođenja parlamentarne istrage, može formirati posebnu komisiju, tzv.anketni odbor.

Makar načelno, putem *poslaničkih pitanja*, zakonskih rasprava, kroz pravo inicijative i predlaganja, posebno pravo na interpelaciju i mogućnost izglasavanja nepoverenja Vladi, parlament, pre svega opozicija u parlamentu, može kontrolisati rad Vlade i njenih ministarstava i agencija.[1]

U kojoj meri će se ove funkcije parlamenta i ostvarivati, zavisi pre svega od tipa uspostavljenih odnosa parlamenta sa predstavnicima druge dve grane vlasti – izvršne i sudske, odnosno vladom i ustavnim sudovima.

---

[1] Ove stavke ukazuju na želju zakonodavca da, u okviru koncepta racionalizovanog parlamentarizma, ostvari balans između mogućnosti opozicije da pokrene interpelaciju i potrebe da se vlada zaštiti od prečestih interpelacija koje bi joj usporavale rad.

2. Modeli objašnjenja (ne)moći parlamenta

U političkim raspravama prevladava osnovni hipotetički stav da na *moć ili nemoć parlamenta presudno utiču pozicija i moć poslanika i poslaničkih grupa u stranačkoj hijerarhiji parlamentarnih stranaka, pre svega onih vladajućih*. Ukoliko u njima poslanici i šefovi poslaničkih grupa pripadaju tek širem krugu partijskih moćnika, onda je sasvim realno očekivati da je epicentar moći u vladi i oko nje.

Na drugoj strani, opozicione stranke, po pravilu, nastoje da poslanička primanja i sinekure, uključiv i imunitet poslanika, kao i njihovu uvećanu medijsku vidljivost, obezbede za pripadnike najužeg partijskog jezgra. Logika opozicije, je da se okupljanjem najjačeg sastava u parlamentu aktivnim pristupom i pritiskom, stranke na vlasti i njihovi predstavnici nateraju u defanzivu, delegitimiraju u očima javnosti i nateraju na prevremeno povlačenje i raspisivanje izbora. Ukoliko vlast vrši koalicija, onda kao dodatni instrument služi proizvođenje ili podgrevanje podela unutar bloka na vlasti. Opasnost da izgubi većinu u parlamentu, vlada nastoji da spreči uzvratnim dekonponovanjem i podelama unutar višestranačke opozicije.

Pretnji gubitka poverenja parira se pretnjom mogućim raspuštanjem parlamenta. Stanje političke blokade i krize može se preduprediti ili bar ublažiti prihvatanjem, unutar modela racionalizovanog parlamentarizma, rešenja poput konstruktivnog izglasavanja nepoverenja, odnosno obaveza najave mogućeg sastava nove vlade.

Drugu grupu objašnjenja, takođe u vezi s partijama, preciznije, partijsku konfiguraciju parlamenta čine, u političkoj teoriji i političkoj sociologiji, veoma prisutna nastojanja da se utvrde pravila koja se uspostavljaju na relaciji odabrani izborni sistem – partijska struktura parlamenta – tip vlade. Đovani Sartori, tako, gradi tročlanu tipologiju.

Prvi idealtipski model čine većinski izbori sa sistemom relativne većine i rezultirajuća *dvostranačka struktura parlamenta i jaka kabinetska vlada*, poput prakse u Velikoj Britaniji, gde vladi i premijeru oponira opoziciona „vlada u senci”.

Drugi, nemački model kancelarske vlade, rezultat je situacije u kojoj je u parlament ušao ograničen broj stranaka (3–5), a u okviru formirane vladajuće koalicije postoji dominantna stranka koja daje kancelara. *Kancelarski model* vlade često je praćen institutom konstruktivnog izglasavanja nepoverenja, kao dodatnim osiguračem.

Treća idealtipska situacija je *egzistiranje slabe*, *skupštinske vlade* koja počiva na nesigurnoj, plutajućoj podršci u visoko stranački fragmentiranom parlamentu, nastalom primenom proporcionalnog sistema sa krajnje niskom eliminacionom kvotom. Ključne karakteristike ovog modela vladavine su: mnogobrojni unutrašnji sporovi i nesigurna parlamentarna podrška, rasplinuta i atomizovana vlast, kao i sporo i neodlučno delovanje vlade u kojoj se odgovornost zamagljuje i/ili uzajamno prebacuje. U takvoj situaciji

„vlada ne govori jednim glasom” i ne radi i ne kontroliše u dovoljnoj meri proces donošenja zakona (Sartori, 2003).

U takvim okolnostima, ustavno sudstvo, pored obavljanja klasične funkcije zaštite ustavnosti i zakonitosti, odnosno uloge, brane „ustave” pred naletima voluntarizma i „prevrtljive volje” i samog zakonodavnog tela, gurnuto je i na politički sklizak teren arbitriranja u sporovima poput onih o vlasništvu nad poslaničkim mandatima i pitanjima imuniteta.

3. Demokratski kapaciteti partija i parlamentarizam

Mogli bismo zaključiti da, imajući u vidu da partije nose izbore i kanališu proces odlučivanja u političkim institucijama, poziciju, efikasnost i moć parlamenta u velikoj meri određuju demokratski kapacitet i karakter internih i eksternih odnosa političkih partija. Analitički se mogu razdvojiti i istraživati dva aspekta uloge partija u jačanju ili slabljenju demokratskog kapaciteta parlamentarnog i ukupnog političkog života:

– Prvi čini unutrašnji potencijal i resursi stranaka za vođenje meritorne i argumentovane rasprave i racionalno i efikasno odlučivanje;

– Drugi čine eksterni demokratizirajući učinci stranačke kompeticije – njihov doprinos nastajanju stanja u kome je „demokratija jedina igra u gradu”.

U pogledu ocene demokratskih kapaciteta partija u zemljama u tranziciji, u političkoj javnosti postoji široka saglasnost oko prihvatanja pet, odnosno šest stavova koji imaju snagu političkog stereotipa.

1) Prvi, polazni stav, čini ocena da su partije u modernim društvima kolonizovale i čak uzurpirale političke institucije i ukupan prostor političkog odlučivanja, odnosno da na delu nije demokratija – vladavina naroda i politički punoletnih građana, već vladavina partija – partokratija. Ovu ocenu dobro ilustruje cinična konstatacija Bernarda Šoa da „demokratija upotrebljava izbore od strane nekompetentne većine, radi ustoličavanja korumpirane manjine”.

2) Visok je stepen saglasnosti i oko prihvatanja druge tvrdnje da uvođenje višestranačja nije za efekat imalo zamenu partijske pravnom državom. Umesto jednopartijskog državnog monopola ili partije – države na delu, imamo pluripartijsku državu. Danas, partijski kartel, ili karusel, poseduje i dogovoreno deli i usmerava državu, preraspodeljujući po principu političke lojalnosti unutar sistema „podele plena” (eng. *spoil sistem*) na desetine hiljada pozicija i sinekura u politici, javnim službama i privredi.

3) Treći stereotip tiče se karaktera stranačkih odnosa i sadrži se u empirijski proverljivoj tvrdnji da, različitim mehanizmima selektiviranja kruga učesnika i hijerarhizacijom procesa odlučivanja, partijske vrhuške kontrolišu niže ešalone i „partijsku klijentelu”. Kada je u pitanju parlamenta, iako cinična i preterana, ocena da bi

parlament bio racionalniji, efikasniji i jeftiniji kada bi u njemu umesto svih poslanika sedeli samo „partijski bičevi", odnosno šefovi poslaničkih grupa koji bi pri glasanju ubacivali kartice sa brojem glasova kojim stranka raspolaže, svakako nije lišena osnova.

4) Pritom, vrh partijske piramide moći ne čini samo, pa ni prevashodno, oficijelno partijsko rukovodstvo, već faktički, manje-više neformalni sklopovi i koterije moći u koje spadaju i partijske sive eminencije, finansijeri, savetnici, odnosno neformalni krug oko šefa stranke. Partijska politika, posebno stranaka na vlasti, zadobija karakter nagodbe i kompromisa uticajnih interesnih klanova i grupa. U takvoj situaciji postaje moguć fenomen *partida de aluguel* – „stranaka u zakup", praksa u kojoj kroz mehanizam kupovine i prodaje glasova u prilog određenoj odluci, možete zakupiti čitave poslaničke klubove „stranaka za iznajmljivanje".

5) Iz prethodne rezultira naredna, peta tvrdnja da je, unutar parlamenta, posebno u Srbiji, na delu neregulisano i divlje, ali razvijeno „međupartijsko tržište". Mnogobrojni su primeri transfera poslanika iz jedne u drugu partiju i poslaničku frakciju, odnosno „neizborne parlamentarizacije" – dolaženja do poslanika i parlamentarnog statusa stranaka koje u vreme izbora nisu prešle cenzus (SPO, 2003.) ili čak nisu ni postojale (G17plus – 2000; PSS i LDP – 2003). I „posredna parlamentarizacija" – dolaženje do mandata „gostovanjem" na listi druge stranke, kao i prelazak poslanika „partije podstanara" iz okrilja jedne pod kišobran (na listu) druge stranke, neki su od primera i ilustracija nestabilnosti i fragmentiranosti partijske strukture parlamenta, odnosno neukorenjenosti i nedovoljne institucionalizovanosti partija i partijskog sistema. Sve je to u političkoj javnosti stvorilo uverenje da u parlamentu u velikoj meri vladaju klima i odnosi bazara na kome se cenka, kupuje i prodaje, trguje interesima i principima, odnosno reklamira roba sumnjivog kvaliteta i porekla.

6) Rezultirajuće, šesto obeležje partija i parlamentarnog političkog života, predstavlja konstantno nizak kredibilitet i poverenje koje uživaju partije i parlament.

Ukoliko bismo, bar preliminarno i načelno pokušali da procenimo demokratizirajuće kapacitete i dosadašnje efekte partija, onda bi, čini se, najbliža faktičkom stanju bila ocena da su partije i višestranačka konkurencija doprinele nastojanju izborne demokratije (demokratije niskog intenziteta). Istovremno, one su, uz slabo civilno društvo i zatečnu autoritarnu političko-kulturnu matricu, osnovni krivac što nije došlo do uspostavljanja njenog punog, liberalno-demokratskog modela otvorenog i za oblike građanske participacije, odnosno stabilizovanja i konsolidovanja demokratskih institucija.

4. Pozicija poslanika i poslaničkih grupa

Ostaje, međutim, otvoreno drugo veliko pitanje – pozicije i (ne)moći poslanika i poslaničkih grupa u parlamentu. Efektivna pozicija, kao i motivi, interesi i ponašanje

poslanika, uslovljeni su trima grupama spoljnih (egzogenih) faktora, odnosno njihovih *normativno-institucionalnih* indikatora: prvo, političkim i izbornim zakonodavstvom; zatim, ustavnom i zakonskom regulativom i, posebno, poslovničkim pravilima kojima se neposredno regulišu nadležnost i funkcionisanje parlamenta i njegovih organa i tela, uključiv i materijalna i procesna prava poslanika i poslaničkih grupa.

Ključni značaj ima, međutim, i njihova *endogena pozicija i rejting projektovani unutarstranačkim pravilima* – statutima i poslovnicima, kao i delujućim mehanizmima političke regrutacije i nominacije – „kadrovanja" u strankama.

1) *Izborni sistem*, posebno opredeljenje za otvoreni ili zatvoreni karakter lista unutar odabranog (proporcionalnog) izbornog sistema i mogućnost da se naknadno pomera redosled na listama, kako bi se miljenik sa dna liste našao u parlamentu, u znatnoj meri određuju poziciju i ponašanje i šanse poslanika.

Rešenje je, čini se, da uz zadržan proporcionalni sistem sa zatvorenim listama, ali uz nepomerljiv redosled kandidata i strogo poštovanje kvota, bude povećan broj izbornih jedinica. Tako bi bile izražene regionalne karakteristike i specifičnosti. Na taj način bi istovremeno bile i sužene mogućnosti vrha stranke da umesto kandidata uticajnog u određenoj sredini na listu stavi i „partijsko prestoničko mezimče iz kruga dvojke". Pored toga, unutar zadržanog konačnog proporcionalnog preračunavanja glasova i mesta, moglo bi se, na konkretnom izbornom mestu uvesti većinsko glasanje za „kandidata/kandidatkinju sa imenom i prezimenom". Stabilizovanju parlamenta kroz redukovanje njegovog partijskog šarenila i fragmentiranosti mogao bi doprineti uvećan izborni cenzus za koalicije stranaka.

Pored izbornog, na poziciju i šanse budućih poslanika i poslanica, u velikoj meri utiče i onaj deo političkog zakonodavstva kojim se regulise finansiranje stranaka i izbornih kampanja. Imućni i uticajni kandidati koji mogu da svojim vezama ili iz sopstvenih izvora, prikupe značajna sredstva, izvan i iznad zakonski utvrđenih limita, su u znatnoj (neformalnoj) prednosti. U strankama je na delu i manje-više neformalna (i nezakonita) praksa naplate „partijskog poreza ili reketa", odnosno obaveza izabranih poslanika i nosilaca državnih i privrednih funkcija da, „svojoj partiji koja im je to omogućila" uplaćuju „dobrovoljne priloge". Direktori privrednih preduzeća – partijski poverenici, u obavezi su i da zaposle jedan broj partijskih aktivista i stranci pruže i druge resurse i usluge. Oni koji su voljni, ili su već u situaciji da to bez pogovora čine, opet su u prednosti prilikom nominovanja poslanika.

Takođe i šira, ustavna i zakonska regulativa, određenjem kruga nadležnosti parlamenta, pre svega pozicionira parlament u odnosu na organe drugih grana vlasti – izvršne i sudske.

Kada je u pitanju „parlament iznutra", odnosno interna struktura moći, ključno je, međutim, *ustavno i zakonsko definisanje* "*vlasništva nad mandatom*", odnosno tumačenje da li je mandat suvereno vlasnistvo poslanika ili on (in)direktno pripada partiji/koaliciji na čijoj listi je izabran/a. Suočene sa učestalom praksom promena partijskog dresa poslanika, izvedenih često pod „misterioznim" okolnostima, partije su prethodno, „kreativno razvile" mnogobrojne mehanizme disciplinovanja svojih parlamentaraca, poput potpisivanja blanko ostavki, kvazi-ugovora između stranke i poslanika, ili polaganja zakletvi u crkvi. U nastojanju da dodatno obezbede i legalizuju svoju suprematiju, vrhovi stranaka i njima bliski eksperti i analitičari pokušavaju da pravno uobliče stav da, bar u proporcionalnim izbornim sistemima, mandati u osnovi pripadaju strankama.

Postavlja se logično pitanje da li će se neko uopšte i naći na stranačkoj izbornoj listi ako unapred ne iskaže spremnost da svoj mandat neopozivo stavi na raspolaganje svojoj stranci – preciznije rečeno, stranačkom vođi i najužem krugu njegovih saradnika. Stranke kroz ovakvu ustavnu formulaciju na mala vrata uvode vezane mandate i blanko ostavke i faktički ih legalizuju. Poslanik je praktično slobodan samo da vrati svoj mandat čim dođe u sukob sa vrhom stranačke piramide.

Na drugoj strani, smatram da je sticanje statusa nezavisnog poslanika, odnosno onemogućavanje prelaska u poslanički klub druge stranke, kao i posledičnog transfera dela sredstava iz budžeta namenjenih parlamentarnim strankama, dovoljna brana sumnjivim transferima, kao posledici vlasništva poslanika nad mandatima.

2) Funkcionisanje i distrubucija moći unutar parlamenta najpreciznije su određeni poslaničkim pravilima i procedurama. Prethodno, parlamentarno pravo, definiše materijalna i radna (procesna) prava poslanika, uključiv i statusno pravo na poslanički imunitet, kako onaj procesni, tako i na parlamentarnu neodgovornost (imunitet) za izrečeno (Pajvančić, 2005: 64-69).

Upravo su prava na imunitet, kao i relativno visoke plate, plaćeni troškovi i drugi statusni benefiti, ono što izaziva pozornost i ne retke kritičke reakcije u javnosti. Primera radi, u javnom mnjenju Srbije dominira stav o neravnoteži između širokih beneficija i prava i skromnih obaveza i ostvarenih efekata poslanika. U fokusu javnosti su, po pravilu, partijski ostrašćene i neefikasne sesije parlamenta. Nedovoljno vidljivi ostali su rad u parlamentarnim odborima i komisijama, kontakti sa asocijacijama civilnog društva, kao i aktivnosti unutar poslaničkih klubova i organa stranaka.

Veoma su značajna i *grupna prava poslanika izražena kroz poziciju i status poslaničkih grupa* – primera radi, njihovo pravo na pokretanje rasprava, uključiv i (uz dovoljnu brojčanu podršku) interpelaciju i pokretanje opoziva. Poslaničke grupe, pre svega šefovi poslaničkih grupa, igraju značajnu ulogu i u formulisanju parlamentarne

agende, kao i u izboru predsednika i radnih tela i organa samog parlamenta (Pajvančić, 2005: 94-97).

3) Formiranjem poslaničkog kluba stranke, pored budžetskih sredstava, stiču pravo i na određeni prostor i angažovanje administrativnog i stručnog osoblja. Poslaničke grupe i pravo na manje ili više (ne)formalnih odnosa u njima, najbolji su pokazatelj karaktera relacije partijska centrala – poslanik – parlament. Poslaničke grupe, zapravo, predstavljaju mesto susretanja – spoj specifične stranačke strukture i strukture i organizacije parlamenta. Posledično, njihova uloga, rejting i moć, pored parlamentarnog prava, određeni su u unutarstranačkim pravilima i procedurama. Pritom, najveći značaj ima njihovo članstvo i uticaj u užem sastavu stranačkih organa – pozicija u *gremiju* koji (ne)formalno bira šefa stranke posebno.

U ovom pogledu, analitički je veoma značajno razlikovanje pozicionih i opozicionih poslanika i poslaničkih grupa. Po pravilu, u opozicionim klupama u parlamentu sede čelnici opozicionih stranaka koji predstavljaju svojevrsnu „vladu u senci”. Personalna unija, odnosno stopljenosti stranačkog rukovodstva i partijske frakcije u parlamentu, ide u prilog oceni o ključnoj, integralnoj i osnažujućoj poziciji opozicionih parlamentarnih klubova.

Istovremeno, zbog koncentrisanja na prostor Vlade i izvršnih i upravnih organa vlasti, poslanici „vladinih stranaka“ se, po pravilu, regrutuju iz šireg prstena partijskih čelnika. Posledično, poslanici pozicije prečesto imaju funkciju parlamentarnog servisa svojih ministarstava i Vlade. Pozicija vlasti i unošenje spoljnjih vladavinskih relacija u unutrašnje stranačke odnose i strukturu, lako prazni unutarstranački život od ključnih sadržaja i samu stranku pretvara u labavu federaciju lobija i interesnih grupa.

Na drugoj strani, mala specifična politička težina parlamenta gura opoziciju u medijsku parlamentarnu estradu i/ili u opstrukciju rada parlamenta i vanparlamentarni pritisak (Stojiljković, 2008: 37-40).

Zaključujući razmatranju uloge, statusa i moći „partije u parlamentu“, odnosno poslanika i poslaničkih grupa, parafraziraću plauzabilnu hipotezu Klausa Bajmea o četiri faktora koji određuju moć partijske parlamentarne funkcije. Dva od njih, *kartelizacija partija*, pre svega njihovo sve obimnije finansiranje od strane države, i prateća *profesionalizacija partijskih elita* – njihovog parlamentarnog sastava, kao i fragmentiranost partijskog sastava parlamenta, šire manevarski prostor za delovanje i uvećavaju moć parlamentarne funkcije. Ovoj globalnoj tendenciji suprostavljaju se dva faktora sa obrnutim predznakom i dejstvom: a) *strogi mehanizmi i procedure disciplinovanja i kontrole poslanika*, kao i b) *povremeni talasi reideologizacije* i uvećanja značaja programskih principa koji povratno sužavaju manevarski prostor za nagodbe i kompromise u parlamentu (Beyme, 2002: 154).

5. Umesto zaključka

Kritički reinterpretirajući dileme oko efektivne pozicije i moći parlamenta, demokratskog kapaciteta partija i njihove uloge u parlamentarnom životu, mnogobrojne prisutne kontroverze mogu se sažeti u pitanje: jesu li poslanici i poslaničke grupe u parlamentu tek epizodisti na sporednom terenu? Kritičari partija i partokratije, koji su, po pravilu, istovremeno i nekritični zaljubljenici u moć argumentativne debate u parlamentu i vernici individualne slobode, odmah će potvrdno odgovoriti.

I zaista, partijske stege, odnosno motiv za bavljenje politikom kao profesionalnim, karijernim opredeljenjem koji se efektivno može zadovoljiti samo pripadanjem i lojalnošću partijama i njihovim nomenklaturama, ne ostavljaju previše prostora za filigranske razlike i teraju na mnogobrojne kompromise. Zato parlamentarne debate često imaju karakter simulacije i repeticije rečenog i već dogovorenog u kome poslanici, pre svega onih stranaka na vlasti, ali i onih iz zadnjih redova opozicionih klupa, zaista imaju tretman epizodista.

Ističući u prvi plan suprematiju političke, državne i interne partijske, egzekutive i pozivajući se, recimo, na podatke o malom broju zakonskih projekata, iniciranih od strane parlamenta, kritičari će, brzo i olako, zaključiti da je parlament sporedan politički teren. Posebno ako se tome doda činjenica da *proces globalizacije nesporno jača nadnacionalne i transdržavne oblike udruživanja i odlučivanja i time, istovremeno, sužava ovlašćenja i razvlašćuje funkcije i moć nacionalnih parlamenata*.

U odbranu parlamenta i parlamentaraca moglo bi se istaći da i u imalo razvijenim demokratijama parlament nije izgubio moć i uticaj do nivoa na kome bi bio *sveden na ulogu kancelarije za udaranje pečata na odluke vlade* (Vasović,2006: 96).

Pravo na (ne)izglasavanje budžeta, interpelaciju i pokretanje pitanja poverenja vladi, odnosno opipljive kontrolne funkcije i mehanizmi parlamenta, ali i oni legitimirajući koji baziraju na ulozi predstavništva volje naroda i narodnih izabranika, govore da parlament ne mora biti drugorazredni politički teren.

Činjenica da je parlament i politička pozornica i vežbalište, čak ring ili arena, kroz koju u procesu učenja i akcionog treninga, prođu gotovo svi koji nešto znače u političkom životu, ide u prilog oceni da, čak kada bespogovorno sledi upute partijskog vrha, velika većina poslanika i poslanica nisu politički marginalci. Posledično, parlamentarna frakcija ima značajan uticaj i pripada bar širem krugu partijskog rukovodećeg jezgra.

Razočaranje parlamentom najčešće je plod nerealnih očekivanja, kao i iluzuje da je u gotovo hiljadugodišnjoj istoriji ove institucije, začete još u vreme Vilijema Osvajača

u Engleskoj, postojalo romantično vreme u kome je parlament ostvario suprematiju u operativnim poslovima (Vasović,2006: 90-96).

Trezveni, realistički pristup parlamentu i ulozi partija u njemu morao bi uvažiti i činjenicu da kompeticija između partija, ali i ma kako asimetrična redistribucija moći unutar njih, daju demokratske učinke, bar one niskog intenziteta.

Punija komunikacija parlamentarnih tela, recimo kroz *praksu javnog slušanja*, sa predstavnicima stručnih udruženja, sindikata, poslodavačkih unija i drugih asocijacija civilnog društva u procesu iniciranja i donošenja zakona, ali i monitoringu i evaluaciji njihovih efekata, uz bolje uslove rada i obimniju logističku i stručnu i tehničku podršku poslanicima i skrupulozno uvažavanje racionalnih procedura i tajminga za odlučivanje u parlamentu, mogli bi znatno doprineti njegovom optimalnom ostvarivanju svojih ustavnih funkcija.

Boljem imidžu parlamenta u javnosti Srbije, na primer, svakako bi doprinela i rigorozna osuda i praktično, izborno kažnjavanje političkog, ali i šireg civilizacijskog primitivizma, kao i pritisak javnosti da se poštuju pravne procedure i preciziraju kriteriji i mehanizmi za utvrđivanje moralne i političke odgovornosti.

Načelno posmatrano, Dejvid Bitam, u *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku – vodič za dobru praksu*, formuliše sledećih sedam preporuka za bolji i efikasniji rad parlamenta:

– uključivanje u sastav i način rada žena, manjina i marginalizovanih grupa, čime bi se unapredila reprezentativno-predstavnička funkcija parlamenta;

– otvaranje prema medijima i javnosti unapređenjem sopstvenih veb sajtova i kanala za emitovanje; kao i

– proširivanjem saradnje sa javnošću i organizacijama civilnog društva, čime bi se istovremeno doprinelo i transparentnosti rada parlamenta i njegovoj uvećanoj kredibilnosti;

– rad na povratku poverenja javnosti u integritet poslanika primenom kodeksa ponašanja i reformom načina finansiranja stranaka;

– planiranjem zakonodavne aktivnosti parlamenta i modernizovanjem zakonodavnog postupka u cilju neograničavanja valjanog razmatranja zakonskih predloga;

– efikasniji nadzor izvršne vlasti, pre svega, u oblasti sve značajnije međunarodne politike; i

– angažovanje u transnacionalnoj saradnji i međunarodnim organizacijama (Beetham, 2008: XIII-XIV).

Literatura

Adonis, A. (1996): *Parlament danas*, Podgorica: Unireks..

Beyme, K. von. (2000): *Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999)*, Palgrave Macmillan, IPSA.

Beetham, D. (2008): *Parlament i demokratija u dvadeset i prvom veku*, Interparlamentarna unija, UNDP, Evropska unija.

Hejvud, E. (2004): *Politika*, Beograd: Klio.

Lijphart, A. (1992): *Demokracija u pluralnim društvima*, Zagreb: Globus..

Lajphart, A. (2003): *Modeli demokratije – oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*. Podgorica: CID.

Lijphart, A. (2008): *Thinking about Democracy: Power-Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge.

Lovo, F. (1999): *Velike savremene demokratije*, Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.

Merkel, V. (2009): *Transformacija političkih sustava – teorije i analize*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Mil, Dž. Stjuart (1998): *O slobodi*, Beograd: Filip Višnjić.

Mil, Dž. Stjuart (1998): *Razmatranja o predstavničkoj vladi*, Zagreb: Globus.

Orlović, S. (2007): *Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse (Public hearings*), Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

Orlović, S. (2008): *Parlament i građani*, Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

Pavlović, V. i Orlović, S. (2007): (priredili) *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka.

Pajvančić, M. (2007): *Parlamentarno pravo*, Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.

Pejić, I. (2006): *Parlamentarno pravo: francuski, nemački, britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta*, Niš: Pravni fakultet, Centar za publikacije.

Parlamentarna etika – pitanja poverenja, Evropski parlament OPPD, 2011.

Sartori, Đ. (2003): *Uporedni ustavni inženjering: strukture, podsticaji i ishodi*, Beograd: ”Filip Višnjić”.

Stojiljković, Z. (2003): *Država i korupcija*, Beograd: Čigoja štampa.

Stojiljković, Z. (2008): *Partijski sistem Srbije*, Beograd: Službeni glasnik.

Tamir, J. (2002): *Liberalni nacionalizam*, Beograd: Filip Višnjić.

Vasović, V. (2007): *Savremene demokratije, tom 1*, Beograd: JP Službeni glasnik.

Vasović, V. (2007): *Savremene demokratije, tom 2*, Beograd: JP Službeni glasnik.

Vasović, V. (2003): predgovor u: *Arend Lajphart, Modeli demokratije – oblivi i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Službeni list SCG, Beograd, Podgorica: CID.

Vasović, V. (1993): „*Parlamentarizam“*, u: *Enciklopedija političke kulture*, Beograd: Savremena administracija.

http://gopacnetwork.org/library/publications/

Nikola Tamburkovski
Student master studija, Fakultet političkih nauka

POSLANIČKI KLUBOVI, PARTIJSKA DISCIPLINA I NADZORNA ULOGA PARLAMENTA U SRBIJI

U savremeno doba, dolazi do slabljenja moći i ugleda parlamenta u većini demokratskih država. Parlament, koji u teoriji predstavlja vrhovnu vlast u demokratiji, i koji je u proteklim vekovima bio simbol ograničavanja apsolutne vlasti, danas se nalazi pod potpunom dominacijom izvršne vlasti. Može se reći da je vlada izrazito nadmoćna nad skupštinom u novim demokratijama, tj. državama koje su nedavno izašle iz procesa tranzicije, ili se u njemu još uvek nalaze, kao što je Srbija. Najvažni uzrok tome je rasprostranjena partokratija, odnosno sistem koji karakteriše „prevlast političkih partija u odnosu na konstitucionalna državna tela“ (Sartori, 2001).

Partokratija je sastavljena od niza segmenata, i odnosi se na veliki broj različitih polja unutar društvene strukture, ali u ovom radu ću se koncentrisati samo na posledice koje ona ima na parlament. Ukratko, reč je o tome da, zahvaljujući postojećoj zakonskog regulativi, izbornom sistemu i nizu drugih institucionalnih i socio-strukturnih faktora, stranke imaju potpunu dominaciju nad narodnim poslanicima, što obesmišljava sve funkcije zakonodavnog doma, a pogotovo njegovu nadzornu ulogu, o kojoj će se ovde govoriti. U Srbiji je, na primer, do pre samo nekoliko godina, postojala mogućnost da stranke faktički oduzmu mandat poslaniku koji na bilo koji način izlazi iz okvira naređenja partijske centrale. Time je uveden imperativni mandat, koji se smatra nedopustivim u savremenim demokratijama.

Namera mi je da u radu pokažem da je kontrolna uloga parlamenta u Srbiji formalno uređena na veoma dobar način, i da sadrži nezanemarljiv broj različitih mehanizama koje stoje na raspolaganju izabranim predstavnicima i poslaničkim grupama. Međutim, u praksi njihovo korišćenje nema nikakvog efekta i ne čini vladu odgovornijom za svoj rad. U vezi sa tim, potrebno je istražiti nekoliko ključnih fenomena: prvo, već pomenuta partijska disciplina stvara od poslaničke većine armiju koja po automatizmu glasa za svaki vladin zakon ili amandman i odbija predloge opozicije. Takav običaj podriva zakonodavnu ulogu skupštine, oduzima smisao skupštinskim raspravama, ali i onemogućava da se zakonska rešenja poprave usvajanjem dobrih predloga pripadnika

onih stranaka koje nisu na vlasti. Međutim, danas je u našoj zemlji daleko veći problem to što poslanici koji dolaze iz redova vladajućih stranaka na niz različitih načina uzurpiraju skupštinske mehanizme namenjene kontroli rada premijera i ministara, kao što su poslanička pitanja ili rad skupštinskih odbora. Isto tako, u poslednje vreme postoji čak i tendencija članova parlamenta da neprimerenim izjavama narušavaju ugled nezavisnih organa koji su izabrani u skupštini da bi štitili prava građana od neodgovorne vlasti, i tu se ističe napad na ombudsmana Sašu Jankovića. Za kraj, može se primetiti i da opozicija, u ovom kao i u prethodnim sazivima, ni približno ne koristi sve kapacitete koji su joj na raspolaganju za nadzor i kritiku vlade. Bilo bi zanimljivo analizirati koji su osnovni razlozi za to.

1. Nadzorna uloga parlamenta

Parlament je organ zakonodavne vlasti i formalno podrazumeva najvišu vlast u sistemu predstavničke demokratije. Njegov legitimitet proizilazi iz neposrednog izbora od strane građana, kao nosilaca narodnog suvereniteta. U okviru proučavanja demokratije kao političkog sistema, najčešće se govori da je osnovna uloga skupštine donošenje zakona, kao i promena istih. Međutim, parlament je u novije doba skoro u potpunosti izgubio kontrolu nad zakonodavnim procesom. Izvršna vlast (vlada) kreira zakone, koji u najvećem broju slučajeva bez problema prolaze parlamentarnu proceduru – veoma često i po hitnom postupku (ovde je naša zemlja veoma dobar primer).

Zbog svega navedenog, parlament bi trebalo da, makar u teoriji, bude daleko značajniji i efektivniji u svojoj kontrolnoj ulozi koju obavlja u odnosu na vladu i druge organe vlasti. Specifičnost ove funkcije u odnosu na zakonodavnu je to što je ona, bar u teoriji, najvažniji mehanizam koji stoji na raspolaganju opoziciji u njenom radu u parlamentu (Spasojević, 2012). Poslanici u ovoj oblasti imaju dve grupe prava, a to su pravo na pribavljanje informacija o radu vlade i pravo efektivne kontrole rada vlade (Pajvančić, 2005). U prvu grupu spadaju pre svega poslaničko pitanje (ministrima, premijeru ili vladi), parlamentarna anketa i parlamentarna istraga. U drugoj grupi ističu se interpelacija i glasanje o poverenju vladi. Kao još jedan kontrolni mehanizam Orlović vidi i pravo poslanika da ne izglasaju budžet, čime vlada gubi podršku (Orlović, 2008), mada je ovakav razvoj događaja daleko verovatniji u predsedničkim nego u parlamentarnim sistemima. Svemu ovome često se dodaju i javna slušanja kao „mehanizam prikupljanja informacija koji koriste parlamentarni odbori u svom radu, kako bi prikupljanjem informacija i širenjem konsultativnog procesa, što adekvatnije obavljali poslove iz svoje nadležnosti“ (Orlović i Pešikan, 2007). Na osnovu svrhe, javna slušanja se mogu podeliti u tri kategorije: zakonodavna, nadzorna i istražna (Stojiljković, 2013).

Ipak, i pored relativno dobre pravne regulative i zakonskog okvira, niti jedan od kontrolnih mehanizama do sada nije pokazao značajniji efekat. U nastavku rada ću

analizirati način na koji su korišćeni neki od datih mehanizama u prethodnih nekoliko godina. Isto tako, biće reči i o nekim osnovnim uzrocima zbog kojih parlament nije na pravi način koristio pravo nadzora nad izvršnom vlašću. Spasojević u tom kontekstu navodi: položaj narodnih poslanika, njihov integritet, znanja i veštine poslanika, kao i ono što se često zanemaruje, a to je „etička dilema između stranačkog, institucionalnog interesa, i ličnog stava“ (Spasojević, 2012).

2. Položaj narodnih poslanika prema ustavu i zakonima

Izbor i položaj narodnih poslanika u Srbiji se uređuju Ustavom i Zakonom o izboru narodnih poslanika. Prema Ustavu iz 2006. godine, suverenost potiče od građana, a jedan od oblika vršenja suverenosti je preko slobodno izabranih predstavnika. U Ustavu Srbije iz 2006. godine ističe se da „Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika, koji se biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom“ (Ustav Republike Srbije, 2006). Međutim, veliki problem u ovom Ustavu je odredba prema kojoj je „narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika.“ Ovako je praktično institucionalizovana praksa „blanko“ ostavki. Očigledno je da je na ovaj način ne samo onemogućeno da poslanik slobodno izražava svoje stavove, već je u potpunosti dužan da sledi instrukcije stranke. Dakle, nema ni govora o suverenosti koja pripada građanima, jer ovakvo rešenje otvara mogućnost za partokratiju.

Za dalju i sistematičniju analizu, najvažniji dokument je Zakon o izboru narodnih poslanika iz 2000. godine, kao i njegove izmene i dopune iz 2004. i 2011. godine. Izbornim zakonom u godini petooktobarskih promena prvi put je uvedeno pravilo da je Srbija jedna izborna jedinica, i da se glasa za liste. U javnosti, ali i u stručnim i naučnim krugovima, postoje mišljenja da proporcionalni sistem sa izbornim listama otvara vrata dominaciji partija u političkom i društvenom životu. Naredno pitanje kojim se bavimo je kako se vrši kandidovanje narodnih poslanika. Prema prvoj verziji zakona iz 2000. godine, liste su zatvorene za glasače, a otvorene za stranke, što znači da građani glasaju samo za stranke, a ne za kandidate. Sa druge strane, partija je sasvim slobodna da nakon izbora odluči koji će kandidati sa liste dobiti mandat. Još neke od odredbi koje su sasvim neprimerene savremenim demokratijama odnose se na prestanak mandata i popunjavanje upražnjenih mesta. Tako, prema ovom izbornom zakonu, poslaniku pre vremena prestaje mandat istog trenutka kada mu prestane članstvo u stranci ili koaliciji na čijoj listi je izabran. To praktično znači da partija može da isključi poslanika iz članstva ako on postupi protiv instrukcija stranačkih organa, i da mu samim tim oduzme mandat.

Izmene i dopune zakona iz 2004. godine ne bave se rešenjima koje sam apostrofirao kao problematične. Međutim, nove izmene iz 2011. godine, koje su, mora se priznati, izvršene na preporuku Venecijanske komisije i bile uslov za nastavak evropskih integracija, donose mnogobrojne pozitivne promene. Najpre, ukinute su blanko ostavke.

Takođe, liste su zatvorene i za stranke, što znači da se mora poštovati redosled naveden u izbornoj listi. U slučaju prestanka mandata pre vremena, on se dodeljuje narednom kandidatu sa liste. Za kraj, izmenjena je još jedna odredba, pa na listi na svaka tri kandidata mora biti jedan pripadnik slabije zastupljenog pola.

Analizom formalno-pravnog okvira može se videti da su u prošlosti mnoga institucionalna rešenja išla na ruku uspostavljanju partokratskog sistema, a takve tendencije posebno se osećaju u radu parlamenta Srbije. Smatram da su poslednje izmene iz 2011. godine svakako korak napred, ali da je značajniji pomak u sputavanju dominacije partijskih oligarhija moguć tek nakon promene postojećeg izbornog sistema, i to u pravcu veće personalizacije.

3. Donošenje zakona

U državama u kojima partijske oligarhije sastavljaju izborne liste, a izborni sistem i zakonski propisi sužavaju polje samostalnosti i odgovornosti poslanika, kao što je Srbija, zakonodavna funkcija skupštine postoji samo u formalnom smislu. „Zakoni se donose kroz skupštinu, a ne od strane skupštine (Orlović, 2008). U narednom delu osvrnućemo se na statističke podatke iz perioda od 2012. do 2015. godine, koji bi trebalo da argumentuju ovu tezu. Kada je reč o prethodnom sazivu parlamenta, interesantno je da je ukupno u 2012. godini podneto 239 predloga zakona, od čega je čak 207 ili 87% dala vlada (Narodna skupština, 2014). U 2013. godini izglasano je 148 novih zakona, i nijedan poslanik vladajuće koalicije nije nikad bio protiv predloga zakona (Otvoreni parlament, 2014). U 2013. godini značajno je povećan broj amandmana i bilo ih je čak 2264 (2012. bilo ih je 1188). Prihvaćeno je 312 amandmana ili 14% (Otvoreni parlament, 2014). Kao što je i uobičajeno, odbijen je najveći broj amandmana opozicije. Tako je od poslaničkih grupa koje ne pripadaju vladajućoj većini najbolji rezultat zabeležila Demokratska stranka Srbije sa usvojena 44 amandmana od 312 (14%).

Prilikom analize rada najnovijeg skupštinskog saziva, koji je formiran u aprilu 2014. godine, ono što prvo upada u oči je da jača tendencija smanjenja uloge i značaja parlamenta u odnosu na vladu. Tako je do aprila 2015. godine usvojeno 193 zakona, od kojih je čak 124 prošlo hitnu proceduru, što čini oko 64% (Otvoreni parlament, 2015). Svi poslanici vladajuće većine uglavnom su podržavali zakone koje je predložila vlada. U istom periodu podneto je čak 3208 amandmana, ali je usvojeno manje od 10%. To su mahom bili amandmani opozicionih poslanika ili poslaničkih grupa (Zoran Živković 1131 amadman, Vladimir Pavićević 1008 amandmana, od kojih je prihvaćeno 30). Borislav Stefanović iz Demokratske stranke učestvovao je u podnošenju 429 amandmana, od kojih je prihvaćeno tek 29 (Otvoreni parlament, 2015).

Na ukupan značaj i autoritet narodnih poslanika najviše utiču četiri faktora: položaj narodnih poslanika prema ustavu, zakoni i drugi niži propisi u ovoj oblasti

(najvažniji je Zakon o izboru narodnih poslanika), izborni sistem i stepen unutarstranačke demokratije u političkim partijama. U našoj zemlji svi ovi faktori podrivaju nezavisnost poslanika, budući da su isti pod potpunom kontrolom partijskih centrala. U isto vreme, evaluacija njihovog rada svodi se samo na pitanje da li će se prilikom sledećih izbora naći na listi svoje partije kao kandidati za reizbor (ili čak za neku višu poziciju u izvršnoj vlasti), što čini da poslanici budu odgovorni samo vrhu stranke. Na taj način briše se veza između izabranih predstavnika i građana, što narušava koncept narodne suverenosti. Skupština se pretvara u najobičniju „pričaonicu“ i „debatni klub“, gde se samo potvrđuju odluke donete na drugom mestu (Orlović, 2012).

Zašto je pitanju donošenja i izmene zakona posvećeno ovoliko pažnje? Zato što je u „herojsko doba“ parlamentarizma, kada je skupština percipirana kao odbrana od apsolutne i arbitrarne vlasti monarha, upravo donošenje zakona smatrano najznačajnijim vidom ograničavanja i kontrole vladareve moći. Istorijski gledano, može se reći da je donošenje zakona prva nadzorna i kontrolna (ograničavajuća) uloga parlamenta u odnosu na izvršnu vlast. Već početkom dvadesetog veka, smisao ove funkcije se menja, a sa jačanjem uloge države, pa samim tim i uvećanjem i usložnjavanjem aparata izvršne vlasti i državne administracije, postalo je formalno i praktično nemoguće da legislativa svojim zakonima ograničava egzekutivu i donosi propise koji će odstupati od vladine politike. Može se reći da se, tek kao odgovor na ovakvo stanje, u drugoj polovini dvadesetog veka razvijaju novi kontrolni mehanizmi, kao što su različiti parlamentarni odbori ili nezavisna tela.

4. Poslanička pitanja, parlamentarna anketa

Poslanička pitanja jedan su od najvažnijih instrumenata kontrolne funkcije Narodne skupštine i koriste se veoma često. Procedura se sastoji iz toga da poslanik može da u određenom terminu koji je za to zakazan na sednici parlamenta, postavi pitanje vladi, predsedniku vlade ili bilo kom ministru iz oblasti njegove nadležnosti. Prema poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije, usmena poslanička pitanja postavljaju se svakog poslednjeg četvrtka u mesecu od 16 do 19 časova. Pitanje ne sme da traje duže od tri minuta i mora biti jasno formulisano. Premijer ili nadležni ministar dužan je da odgovori odmah, a ukoliko mu je potrebna priprema, izuzetno, može odgovoriti pisanim putem u roku od 8 do 30 dana (Narodna skupština, 2011).

U okviru projekta „Otvoreni parlament“ sprovedena je analiza korišćenja instituta poslaničkog pitanja na sednicama Narodne skupštine od januara do juna 2013. godine. Iako se očekuje da ovo pravo koriste opozicioni poslanici, u četiri termina koji su bili predmet istraživanja, javio se jednak broj predstavnika pozicije i opozicije, po 18 (Otvoreni parlament, 2014). Po pravilu, poslanici vladajuće većine javljali su se da bi tobože pohvalili rad premijera i ministara, kao i da bi im dali priliku da predstave svoje rezultate. Uglavnom se to čini u prisustvu televizijskih kamera, kako bi ovaj dijalog bio

prikazan u medijima. Nismo se sreli sa primerima da član parlamenta koji pripada strankama vlade dovede u nezgodnu situaciju ni predstavnike izvršne vlasti iz drugih partija, a kamoli iz svoje; svakako da je za to u prethodnom periodu bilo razloga. Jedan od najboljih primera koji ilustruje servilnost poslanika iz vladajuće većine prema liderima svojih partija koji zauzimaju premijerska i ministarska mesta, dogodio se 17. aprila ove godine, prilikom načelne rasprave o donošenju *lex specialis*-a u vezi sa projektom „Beograd na vodi". Aleksandar Vučić je, kao premijer, u parlamentu obrazlagao zakon, i prilikom žustre rasprave sa opozicijom, u svom maniru istakao kako je „za razliku od mnogih poslanika, on 14 sati proveo u skupštinskoj sali, a da nije izašao ni do toaleta." Odgovor Zorana Babića, šefa poslaničke grupe Srpske napredne stranke, koji je potom usledio, pokazuje odsustvo svake vrste dostojanstva, prevazilazi granice dobrog ukusa i ostaje metafora tragičnog stanja u kom se nalazi srpski parlamentarizam. Međutim, mora se priznati da se i u mnogim drugim zemljama često u javnosti upućuje kritika da predstavnici vladajuće grupacije namerno postavljaju ogroman broj poslaničkih pitanja po nalogu svojih stranaka, kako bi skratili vreme za opoziciona pitanja za koja se pretpostavlja da će biti mnogo više kritički nastrojena. U tom kontekstu se u literaturi često navodi primer tzv. *friendly questions*, koje su predstavnici Laburističke partije postavljali britanskom premijeru Toniju Bleru u vezi sa ratom u Iraku (Orlović, 2002).

U prvom parlamentarnom sazivu skupštine Srbije, koji je oformljen 1990. godine, nakon prvih višepartijskih izbora, zabeležen je najveći broj poslaničkih pitanja – 1391. Već nakon 1993. godine dolazi do drastičnog smanjenja njihovog broja, i to na otprilike jednu četvrtinu. Međutim, nakon 2000. godine i uvođenja proporcionalnog izbornog sistema, ovaj insitut kontrole vlasti gotovo je zamro (samo oko 50 postavljenih pitanja godišnje, od kojih se na pola nikada i ne odgovori). Nakon 2007. godine, poslanička pitanja ponovo postaju bitan mehanizam kojim se vlada primorava da polaže račune, pa tako, za samo godinu dana, imamo 435 pitanja, od kojih je na 302 odgovoreno. Nažalost, aktuelna vladajuća većina je, pokušavajući da na svaki način marginalizuje nadzornu ulogu parlamenta, praktično „ukinula" poslanička pitanja. Iako je Poslovnikom predviđeno da se poslanička pitanja postavljaju svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, to je bilo omogućeno samo u dva navrata – 29. maja i 31. jula 2014. godine. Postavljena su samo 43 pitanja, od kojih se 15 odnosi na poslanike vladajućih partija. Na pitanja je pretežno odgovarao premijer Aleksandar Vučić (Otvoreni parlament, 2015).

Istraživanja koja su sprovedena prethodnih godina pokazuju da ni poslanici pozicije ni opozicije nemaju pozitivan stav prema poslaničkim pitanjima, bar na način na koji je ovaj institut uređen i na koji se sprovodi u srpskom parlamentu. Skupštinska većina vidi ovo kao priliku za neargumentovanu kritiku vlade na svim poljima i „politikanstvo", dok se argumenti opozicije uglavnom tiču činjenice da su u sali najčešće prisutni manje važni ministri, ili oni koji nisu nadležni za pitanja koja se postavljaju. Još jedna stvar na koju bi trebalo skrenuti pažnju je neravnopravan odnos između poslanika i

članova izvršne vlasti, i to u pogledu vremena za odgovor i prava na dopunsko pitanje. U trenutnom sazivu je posebno učestala tendencija da premijer Vučić koristi retka poslanička pitanja kako bi držao političke govore. Poslanici Srpske napredne stranke mu svojim pitanjima daju veliku priliku za to. U tom kontekstu, Spasojević navodi primere iz drugih demokratskih zemalja, pre svega Velike Britanije, gde su vremena za pitanja i odgovore ograničena na jedan minut, i zaista postoji šansa da se razvije argumentovan dijalog na datu temu (Spasojević, 2012).

Anketni odbori Skupštine Srbije mogu se obrazovati po Poslovniku NSRS, iz redova narodnih poslanika, a radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima. Ovi odbori konstituisani su nekoliko puta nakon 2000. godine, u slučajevima kao što su optužbe za prisluškivanje predsednika SRJ Vojislava Koštunice (2001.), malverzacije u vezi sa trgovinom strujom (2004.), ili kontroverzna privatizacija preduzeća „Knjaz Miloš“ (2005.). Ipak, u tim godinama, samo jedan jedini put je podnesen konačan izveštaj na usvajanje Narodnoj skupštini, i predložene su dalje mere, i to u slučaju istrage o nestalim bebama iz 2005. godine (Orlović, 2008). Kao pozitivan primer može se navesti najnoviji Izveštaj Anketnog odbora Skupštine Srbije o načinu trošenja sredstava budžeta Republike Srbije na teritoriji AP Kosovo i Metohija od 2000. do 2012. godine, koji je ugledao svetlost dana prošle godine. Sam izveštaj je veoma iscrpan, ukazuje na mnogobrojne primere nenamenskog trošenja sredstava u različitim projektima, i predlaže niz mera za dalju istragu. Ipak, ovde se mora primetiti da je Odbor formiran kako bi istraživao isključivo period do promene vlasti 2012. godine, i da istim predsedava član Srpske napredne stranke, Momir Stojanović. Iz toga bi se moglo zaključiti da izveštaj ovog odbora nije instrument u rukama opozicije, već da je to zapravo šansa trenutne vladajuće garniture da se obračuna sa pojedincima iz prethodnog režima i izvrši dodatni pritisak na značajnije opozicione partije.

5. Odnos prema nezavisnim telima

Nakon petooktobarskih demokratskih promena, a u sklopu celokupnog procesa evropskih integracija, u našoj zemlji osniva se čitav niz nezavisnih i regulatornih organa, koji se biraju od strane parlamenta, i imaju zadatak da kontrolišu rad organa izvršne vlasti i javne administracije, kao i da štite građane od ugrožavanja njihovih garantovanih prava. Najvažnija nezavisna tela su Zaštitnik građana (Ombudsman), Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, Republička radiodifuzna agencija, Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa, Uprava za javne nabavke, Komisija za zaštitu prava ponuđača, Komisija za zaštitu konkurencije i Državna revizorska institucija (Orlović, 2008).

Svi navedeni organi su u prethodnih desetak godina prošli kroz niz problema, usled kojih i nisu mogli na pravi način da obavljaju funkciju koju imaju u jednom

demokratskom sistemu, tj. nisu se približili uzorima iz zemalja zapadne Evrope. Za početak, zbog niza mahom neopravdanih razloga (dugo čekanje na donošenje ustava, a potom i nižih zakonskih propisa, nepostojanje političke volje) kasnilo se sa njihovim osnivanjem, a i onda kada su date institucije formalno osnovane, najčešće je prošao duži period pre nego što su zaista i počele sa radom. Pored toga, kapaciteti i resursi nezavisnih organa u Srbiji i do danas su ostali vrlo slabi, i nedovoljni da bi se na pravi način obavljala nadzorna uloga koja im je poverena od strane parlamenta. Svakako, analiza ovog problema ne može proći bez osvrta na stalne pritiske izvršne vlasti na nezavisna tela skupštine. Takvi sukobi sami po sebi nisu nikakva specifičnost našeg društva niti aktuelnog trenutka, već slične primere možemo naći u mnogim drugim državama koje još nisu dostigle standarde razvijene demokratije.

Ipak, ono na šta je potrebno ukazati je dugo trajanje i visok intenzitet pritisaka na neka od nezavisnih tela u Srbiji u prethodnih godinu dana. Tu se pre svega ističe, sada već otvoreni sukob između najjače partije, Srpske napredne stranke, i ombudsmana Saše Jankovića. Janković je došao na funkciju zaštitnika građana 2007. godine, i to na predlog Demokratske stranke. Posebno je zanimljivo da je ombudsman reizabran u avgustu 2012. godine, dakle nakon dolaska SNS na vlast na republičkom nivou. Predlog za reizbor su formalno podneli Demokratska stranka, Socijalistička partija Srbije i Liberalno-demokratska partija, ali je i Srpska napredna stranka podržala ovu inicijativu, a tadašnja šefica poslaničke grupe „naprednjaka“, Jorgovanka Tabaković, istakla je da je Saša Janković „obavljao funkciju zaštitnika građana na zadovoljavajući način i da se nije ni postavljalo pitanje da taj posao obavlja neko drugi“ (RTV, 2012).

Međutim, sukob nastaje krajem 2014. godine, kada Zaštitnik građana počinje da se detaljnije bavi slučajem prebijanja premijerovog brata Andreja Vučića od strane žandarmerije tokom prošlogodišnje „Parade ponosa“ u Beogradu. Saša Janković se pridružio krivičnoj prijavi koju je policija po nalogu tužilaštva podnela protiv sedam pripadnika žandarmerije, ali je podneo i krivične prijave protiv dvojice pripadnika vojne policije, koji su tog dana obezbeđivali Andreja Vučića. Ukazujući na niz prekršaja i nepravilnosti u postupanju vojnih policajaca, što je prethodilo fizičkom obračunu, Ombudsman se obratio Ministarstvu odbrane i VBA zahtevajući dodatne informacije o datom slučaju, a pre svega je tražio da dobije na uvid video snimke iz okolnih lokala, koje je VBA zaplenila (Blic, 2015). Tada započinje hajka protiv Jankovića, u kojoj u samom početku prednjači ministar odbrane Bratislav Gašić. On u nekoliko navrata javno iznosi uvrede na račun Ombudsmana, a takvim ponašanjem prekida i posetu zaštitnika građana VBA (RTS, 2015). Gašić čak ide i toliko daleko da insinuira da je Saša Janković pre 22 godine „namestio“ samoubistvo svog prijatelja Predraga Gojkovića, iako je taj slučaj odavno rešen. Dnevne novine „Informer“ svakodnevno objavljuju tekstove u kojima se zaštitnik građana dovodi u vezu sa lažnim samoubistvom. Napadima se pridružuje i ministar policije Nebojša Stefanović, takođe član Srpske napredne stranke, a

premijer Aleksandar Vučić više puta negira da postoje bilo kakvi pritisci od strane ministara i tabloida, iako je to očigledno.

Ono što je u datom događaju važno za ovaj rad, i što je posebno zabrinjavajuće za nadzornu ulogu parlamenta u Srbiji je, da izuzev nekoliko samostalnih nastupa opozicionih poslanika, Skupština nijednim svojim gestom nije stala u zaštitu nezavisnog i kontrolnog organa, koga je izabrala i poverila mu važne nadležnosti u zaštiti ljudskih prava i kontroli rada izvršne vlasti. Šta više, niz poslanika, mahom pripadnika takođe Srpske napredne stranke, na samim sednicama, ali i kroz saopštenja, na nedopustiv način je govorio o zaštitniku građana (Blic, 2012 – Aleksandar Jovičić: „Saša Janković je sramota, a ne zaštita za građane“), (N1, 2015 – Vladimir Đukanović naziva godišnji izveštaj ombudsmana političkim pamfeltom i poziva ga da podnese ostavku). Ovo je tipičan primer situacije kada zbog partijske discipline i jednoumlja nadzorna uloga parlamenta gubi svoj smisao.

U maju 2015. godine u centar pažnje javnosti dospeo je sličan slučaj, i ponovo se odnosio na sadašnjeg ministra odbrane. Naime, Agencija za borbu protiv korupcije je pokrenula ispitivanje načina na koji se iz budžeta grada Kruševca izdvajao novac za pomoć privrednim subjektima, i to dok je funkciju gradonačelnika obavljao Bratislav Gašić. Postoji sumnja da je u slučajevima dodele subvencije preduzećima „ADD prodakšn“ i „BNZ higijenik“ došlo do sukoba interesa, budući da se pomenute firme nalaze u vlasništvu članova porodice Gašić. Još jedno preduzeće sa sličnom vlasničkom strukturom, a to je „Zona plus“, nedavno je pobedilo na jednom od konkursa koje je organizovalo Ministarstvo kulture, i dodeljeno joj je 1,7 miliona dinara (Pravda, 2015). Bratislav Gašić je na ovo odgovorio iznošenjem niza optužbi na račun Agencije za borbu protiv korupcije, navodeći, pored svega, da je ovaj nezavisni organ „poznat po čestom kršenju zakona“.

Nebriga i nepoštovanje parlamenta prema nezavisnim telima može se videti i iz problema koji je nastao u vezi sa izborom nove poverenice za zaštitu ravnopravnosti. Naime, dosadašnja poverenica Nevenka Petrušić je još u januaru obavestila Skupštinu da nema nameru da se kandiduje za reizbor na funkciju koju obavlja od 2010. godine (takođe izabrana na predlog Demokratske stranke). Međutim, sve do kraja aprila, dakle desetak dana pre isteka mandata prethodne poverenice, nijedna poslanička grupa nije dostavila bilo kakav predlog za naslednika skupštinskom Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Aleksandar Martinović, predsednik ovog odbora i potpredsednik poslaničke grupe Srpske napredne stranke, izjavio je da njegova stranka još uvek nije razmatrala ovo pitanje. Nekoliko dana kasnije, koalicija oko SNS podnosi predlog da nova poverenica bude Brankica Janković, što nailazi na oštre kritike opozicione DS. Iznose se dva argumenta protiv ovakve odluke: prvi je da nije ispoštovana procedura za razmatranje predloga o izboru, a drugi je da Brankica Janković ne ispunjava propisane uslove za kandidaturu na ovu funkciju, i to u pogledu radnog iskustva.

Analiza uloge i značaja nezavisnih tela, i to u kontekstu nadzorne uloge parlamenta, osim navedenih alarmantnih problema koji su se pojavili u prethodnih godinu-dve, mora da sadrži i još neke opšte napomene u vezi sa položajem ovih organa. Naime, najveći deo ovih tela ima veoma skromne resurse i kapacitete, koji nisu dovoljni da bi se na pravi način obavljale ovako važne funkcije. Bitne zamerke tiču se i činjenice da su zaključci Narodne skupštine o izveštajima nezavisnih tela opšti i neupotrebljivi, a da se preporuke nezavisnih tela u najvećoj meri ignorišu.

6. Zaključak

Na osnovu čitavog niza primera, videli smo da izražena partijska disciplina na više načina slabi kapacitete parlamenta da obavlja svoju nadzornu ulogu u odnosu na izvršnu vlast. Budući da je jasno da je to danas osnovna i najvažnija funkcija zakonodavnog doma, može se reći da nedostatak nadzornih i kontrolnih mehanizama u rukama parlamenta, ali i pre svega nedostatak realnih mogućnosti da se oni koriste (najveću „kočnicu“ predstavlja upravo partijska disciplina), mogu imati razorne posledice po jednu demokratiju. Srbija je danas najbolji primer za to, budući da transparentnost i odgovornost u radu izvršne vlasti gotovo da ne postoje.

Svakako da bi se uzroci problema mogli pronaći i na drugim poljima. Uvek se mogu pomenuti vrlo ograničeni kapaciteti Narodne skupštine, i to u pogledu broja zaposlenih ljudi, kao i broja i resursa skupštinskih stručnih službi. Ne sme se prenebregnuti ni pitanje stručnosti i informisanosti narodnih poslanika, kao i vremena koje oni mogu i žele da posvete radu u ovoj oblasti.

Ipak, u centru problema stoji činjenica da nakon svakih izbora vladajuće političke partije nastoje da minimiziraju sve kontrolne i kritičke kapacitete različitih institucija i društva u celini. Smatram da je parlament u ovom kontekstu posebno zanimljiv, budući da postoji jedna opšta tendencija u svim demokratijama, a pogotovo u starim i razvijenim demokratskim sistemima na Zapadu, da se parlament, sa svim svojim odborima, stručnim službama i nezavisnim telima pretvara u veliki i glavni nadzorni organ. U Srbiji, stranke i drugi centri moći za sada uspevaju da dramatično uspore ovakvu tendenciju. U ovom radu opisan je samo jedan od metoda koji se koristi tom prilikom, a koji je po mom mišljenju i najvažniji. On se u celosti tiče fenomena izražene partijske discipline. Po pravilu, nakon osvajanja vlasti, partija u vladu i upravne odbore postavlja čitav stranački vrh – one koji u rukama zaista drže moć (podrška članstva, autoritet, poznanstva, finansijski resursi). U parlament se biraju takozvani „drugopozivci“, ljudi koji vrlo često nemaju autoritet i harizmu, kao što nemaju znanja i veštine kako bi kvalitetno obavljali funkciju poslanika. Zahvaljujući, pre svega, postojećem proporcionalnom izbornom sistemu sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim listama, poslanik, svoj izbor, potencijalni reizbor, a zašto ne reći i celokupan status u partiji i ukupnom političkom životu, duguje partijskom vrhu koji sedi u vladi. Pored opisanih faktičkih odnosa moći,

ne treba ni pominjati odsustvo bilo kakve unutarstranačke demokratije u političkim partijama u Srbiji. U takvoj situaciji, ideja o bilo kakvoj kontroli je nerazumna.

Zašto je aktuelni kontekst u Srbiji specifičan i zašto je baš on vredan pažnje? Zato što se upravo dešava, ne samo da poslanici vladajuće većine ne koriste mehanizme koje im stoje na raspolaganju za kontrolu rada izvršne vlasti, već i da na najrazličitije načine uzurpiraju korišćenje istih od strane opozicije, a sa ciljem da se na taj način u velikoj konkurenciji baš oni nametnu partijskom vrhu. Za početak, videli smo da je procedura izglasavanja zakona potpuno izgubila izvorni smisao, što ipak nije ništa novo, niti je specifično samo za Srbiju. Ipak, ono što brine je gotovo neverovatan spektar, kako tehničkih, tako i demagoških i retoričkih instrumenata kojima se banalizuju prakse koje imaju dugu parlamentarnu tradiciju, kao što su poslanička pitanja ili rad parlamentarnih odbora. Za kraj, opisani su načini na koji se nezavisni organi onemogućavaju da rade svoj posao, i u isto vreme se na nedopustiv način degradiraju ličnosti koje trenutno obavljaju date funkcije. Čini se da je urušavanje nezavisnih tela jasan znak urušavanja institucije parlamenta, a samim tim i demokratije u jednoj zemlji.

Literatura

Sartori, Đ. (2001). *Demokratija, šta je to?* Podgorica: CID.

Pajvančić, M. (2005). *Parlamentarno pravo*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.

Orlović, S. (2008). *Politički život Srbije – između partokratije i demokratije*. Beograd: Službeni glasnik.

Orlović, S. i Pešikan, A. (2007). *Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse*. Beograd: UNDP.

Stojiljković, Z. (2013). *Uloga parlamenta u redukovanju korupcije i podruštvljavanju predstavničke demokratije*. U: Iskušenja parlamentarizma. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Fakultet političkih nauka.

Spasojević, D. (2012). *Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije*. U: Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore. Beograd, Sarajevo, Podgorica: Fakultet političkih nauka Beograd i Sarajevski otvoreni centar.

Narodna skupština Republike Srbije [*online*]. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs [Pristupljeno 1. maja 2015].

Otvoreni parlament (2014). *Pregled godišnjih aktivnosti narodnih poslanika* (1.1.2013. –31.12.2013.) – Izveštaj [*online*]. Dostupno na: http://www.otvoreniparlament.rs/statistika-i-zanimljivosti/aktivnosti-narodnih-poslanikaca-2012-2014 [Pristupljeno 5. maja 2015].

Otvoreni parlament (2014). *Pregled godišnjih aktivnosti narodnih poslanika (16.4.2014.–15.4.2015.)* – Izveštaj [*online*]. Dostupno na:

http://www.otvoreniparlament.rs/statistika-i-zanimljivosti/aktivnosti-narodnih-poslanikaca-aktuelni-saziv [Pristupljeno 6. maja 2015].

Narodna skupština (2011). *Kontrolna funkcija Narodne skupštine* (brošura). Beograd: Narodna skupština Republike Srbije, NDI, USAID, Westminster foundation for democracy.

Istinomer (2015). *Što zelenije to pliva: Zoran Babić* [*online*]. Dostupno na: http://www.istinomer.rs/ [Pristupljeno 10. maja 2015].

Orlović, S. (2002). *Političke partije i moć*. Beograd: Čigoja štampa.

Orlović, S. (2012). U*stavni, politički i institucionalni okvir Narodne skupštine Republike Srbije*. U: Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore. Beograd, Sarajevo, Podgorica: Fakultet političkih nauka Beograd i Sarajevski otvoreni centar.

RTV (2012). *Usvojen predlog da Janković ostane ombudsman* [*online*]. Dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/usvojen-predlog-da-jankovic-ostane-ombudsman_334113 [Pristupljeno 20. maja 2015].

Blic (2015). *Ombudsman o premlaćivanju Andreja Vučića tokom Parade ponosa* [*online*]. Dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/526480/Ombudsman-o-premlacivanju-Andreja-Vucica-tokom-Parade-p [Pristupljeno 20. maja 2015].

RTS (2015). *Janković je manipulator* [*online*]. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1911512/Ga%C5%A1i%C4%87%3A+Jankovi%C4%87+je+manipulator.html [Pristupljeno 22. maja 2015].

Blic (2015). *Saša Janković je sramota, a ne zaštita za građane* [*online*]. Dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Politika/551275/Jovicic-Sasa-Jankovic-je-sramota-a-ne-zastita-za-gradjane [Pristupljeno 22. maja 2015].

N1 (2015). *SNS poručuje ombudsmanu: Podnesite ostavku* [*online*]. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a51771/Vesti/Sasa-Jankovic-predstavio-izvestaj-SNS-trazi-ostavku.html [Pristupljeno 22. maja 2015].

Pravda (2015). *Stojiljković: Zbog čega je to Gašić nervozan*? [*online*]. Dostupno na: http://www.pravda.rs/2015/05/23/stojiljkovic-zbog-cega-je-to-gasic-nervozan [Pristupljeno 22. maja 2015].

Tea Ivas, studentkinja master studija, FPN
Milenko Elez, student master studija, FPN

JAVNA SLUŠANJA: ŠANSA ZA UNAPREĐENJE DEMOKRATSKIH KAPACITETA NARODNE SKUPŠTINE

1. Normativni okvir i procedure organizovanja javnih slušanja

Ključna karakteristika parlamentarizma jeste postojanje politički snažnog i uticajnog parlamenta (Vasović, 1993), koji će u saradnji sa ostalim polugama vlasti doprineti uspostavljanju i jačanju pune parlamentarne suverenosti, kao i pozitivnoj saradnji između zakonodavne i izvršne vlasti. Da bi se ta suverenost ostvarila, neophodno je da političke institucije poštuju svoje insitucionalno polje delovanja koje je jasno normativno definisano, i tom prilikom, u cilju očuvanja suverenosti jednog političkog režima, koriste mehanizme koji im legitimno stoje na raspolaganju.

Jedna od najbitnijih nadležnosti parlamenta u kontekstu parlamentarnog principa odgovornosti vlade i ravnoteže vlasti jeste kontrolna nadležnost. Opseg ove nadležnosti podrazumeva postojanje niza mehanizama putem kojih parlament kontroliše rad izvršne vlasti. Međutim, imajući u vidu da jedan od mehanizama pored svoje kontrolne ima i druge aspekte, on kao takav zaslužuje posebno mesto, a to je neosporno mehanizam javnih slušanja. Ono što se svakako ne može osporiti jeste činjenica da donošenjem Zakona o Narodnoj Skupštini 2010.godine, javna slušanja postaju deo našeg pravnog i institucionalnog sistema (Parlament, 2015). Pored Zakona o Narodnoj Skupštini, afirmaciji i institucionalnom integrisanju javnih slušanja doprineo je i Poslovnik o radu Narodne Skupštine Republike Srbije, koji je dodatno razradio i precizirao normativni prostor za delovanje ovog mehanizma. Time je stvorena šansa za jačanje i ostvarivanje punog demokratskog kapaciteta pre svega zakonodavne vlasti, ali i Narodne Skupštine kao političke insitucije koja tu vlast sprovodi.

Na samom početku rada obradićemo normativni okvir javnih slušanja, a potom i procedure koje je potrebno ispoštovati da bi se organizovalo jedno javno slušanje kao instrument za ostvarivanje kontrolne nadležnosti parlamenta Republike Srbije.

Prema Poslovniku Narodne skupštine, pravo da organizuju javna slušanja imaju odbori Narodne skupštine. To se vidi u članu 83. u kom se navodi da „radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine, odbori mogu da organizuju javna slušanja“. Međutim, inicijativa za javno slušanje može da bude pokrenuta od strane poslanika, pojedinačnih odbora, predsednika skupštine ili odbora, kao i od zainteresovanih strana, građana i predstavnika određenih institucija i organizacija (Orlović, 2007).

Odbor se u pojmovniku Narodne skupštine definiše kao „stalno radno telo Narodne skupštine čiji se sastav, delokrug i način rada utvrđuju Poslovnikom Narodne skupštine. Sastav odbora utvrđuje se srazmerno broju narodnih poslanika poslaničke grupe u odnosu na ukupan broj narodnih poslanika“ (Internet adresa Narodne skupštine Republike Srbije). Kako se odbori obrazuju za krug poslova koji odgovara ministarskim resorima (Orlović, 2013), prema sadašnjem Poslovniku, u Narodnoj skupštini obrazovano je 19 odbora i kao posebno stalno telo obrazovan je Odbor za prava deteta (Poslovnik o radu Narodne skupštine Republike Srbije). Uticaj odbora u parlamentarnom procesu povećava se aktivnijim radom i redovnim održavanjem sednica.

Profesori Abigal Vilijamson i Arhon Fung definišu *public hearing*, tj.javna slušanja, kao otvoreno okupljanje zvaničnika i građana, na kojima je građanima dozvoljeno da iznose komentare, ali zvaničnici nisu obavezni da postupaju prema njima, a čak nisu obavezni ni da im javno odgovore na njih (Participedia, 2010).Dok navedena definicija jasno ističe da zvaničnici nisu obavezni da uzmu u razmatranje zaključke sa javnih slušanja, u zakonodavnom okviru Republike Srbije nije navedeno kako zvaničnici treba da postupaju sa zaključcima dobijenim na javnim slušanjima.

Iako će u ovom radu najviše biti reči o zakonodavnim slušanjima, treba pomenuti da to nije jedina vrsta javnih slušanja, već da se na osnovu svrhe zbog koje se sprovode, ona mogu podeliti u tri kategorije: zakonodavna, nadzorna i istražna (Orlović, 2007). Zakonodavna javna slušanja odnose se na usvajanje ili donošenje zakona, odnosno razmatra se postojanje zakonskog uređenja određene oblasti, utvrđuju se predloženi nacrti zakona i prati primena određenih zakonskih rešenja. Što se tiče nadzornih javnih slušanja, ona se odnose na kontrolu, nadgledanje i monitroing skupštine i javnosti nad sprovođenjem usvojenih javnih politika od strane predstavnika izvršne vlasti, dok istražna javna slušanja služe sprovođenju istrage kada postoji sumnja da je bilo organizacija, bilo pojednac, kao predstavnik vlasti, načinio neki prestup tokom obavljanja svojih delatnosti. Ta takozvana parlamentarna istraga može da se pokrene kako bi se istražilo stanje u nekoj oblasti, istražila pitanja od javnog značaja ili pokrenula politička odgovornost javnih zvaničnika. Da bi se neki konkretan slučaj istražio, parlament ima

pravo da formira komisiju ili anketni odbor, kao privremeno radno telo koje mogu, pored narodnih poslanika, da čine predstavnici organa i organizacija, naučnici i stručnjaci. Pored toga, mogu da se organizuju i konsultativna slušanja kada poslanici treba da se pripreme za odlučivanje o predlozima za izbor nosilaca pojedinih javnih funkcija koje se nalaze u njihovoj nadležnosti. Na konsultativnom slušanju, pored narodnih poslanika mogu da učestvuju ovlašćeni predlagači, kao i predloženi kandidati (Orlović, 2007).

Javna slušanja u Srbiji najčešće se organizuju u domu Narodne skupštine, a sve je češća praksa i da se održavaju u skupštinama lokalnih samouprava. Postoje kriterijumi, kao i stroga proceduralna pravila rada koja moraju da se poštuju prilikom organizacije javnog slušanja, što javna slušanja, između ostalog, razlikuje od sličnih mehanizama u kojima javnost ima prava da učestvuje, javnih rasprava i javnog zagovaranja.

U javnim slušanjima učestvuju narodni poslanici, kao i pozvani građani i predstavnici organizacija civilnog društva. Pozivanje širokog kruga učesnika na javna slušanja može da doprinese većoj transparentnosti i demokratičnosti parlamenta i procesu donošenja odluka. Predlog za organizovanje javnog slušanja može da podnese svaki član odbora i taj predlog sadrži temu javnog slušanja, kao i spisak lica koja bi bila pozvana, kako stoji u članu 84. Poslovnika Narodne skupštine. Neophodno je da odbor definiše koje informacije želi da dobije javnim slušanjem, kao i da li je to najbolji način za ostvarivanje predviđenih ciljeva. Takođe je neophodno da se plan rada javnog slušanja poveže sa važnošću teme, sa interesovanjem određenih grupa za tu temu, sa značajem koji tema i samo javno slušanje imaju za parlament, kao i da se termin javnog slušanja vremenski uklopi u rad odbora i parlamenta. Neophodno je obratiti pažnju i na finansijska pitanja, zato što je za neke učesnike potrebno nadoknaditi putne troškove, troškove eventualnog smeštaja, nadoknade za rad i angažovanje, kao i obezbeđivanje prostora i tehničke opreme ukoliko se slušanje ne održava u domu Narodne skupštine (Pajvančić, 2013). Što se tiče vremenskog okvira, smatra se da je vremenski period od minimum dve nedelje potreban za planiranje i pripremu javnog slušanja (Pajvančić, 2013).

Potrebno je da se odbor koji organizuje slušanje pažljivo pripremi, istraži i pozove sve predstavnike civilnog društva, naučnike i stručnjake čije prisustvo može da doprinese da javno slušanje bude konstuktivno i efikasno, kao i da posveti posebnu pažnju organzaciono- tehničkim pitanjima.

Javna slušanja prilika su da članovi odbora čuju različita mišljenja članova vlade, ministarstava i predstavnika agencija; ukratko, mišljenja predstavnika izvršne vlasti, nezavisnih pravnih i akademskih stručnjaka, predstavnika građana, nevladinih organizacija, sindikata, poslovnih udruženja, kao i predstavnika određenih interesnih grupa, dakle svih onih koji poznaju ili na koje utiče tema koja je odabrana za javno slušanje. Međutim, nekada se insistira na svim relevantnim mišljenjima, a ponekad se pozivaju samo svedoci sa stavovima koji nedostaju (Orlović, 2007). Od učesnika se

očekuje da iznesu ekspertsko mišljenje, stručnu analizu, svoje viđenje, da upute sugestije i predloge (Pajvančić, 2013).

Učesnici javnih slušanja u obavezi su da dostave svoju biografiju, kao i kopiju teksta svoje izjave, odnosno širu verziju svog izlaganja na javnom slušanju. Pisane izjave se od učesnika traže da bi se usmeno izlaganje svelo na glavni sadržaj i odgovore na pitanja. Takođe, pisane izjave služe za pripremu rezimea izjava i pitanja za javno slušanje. Izrađuje se informator koji sadrži detaljne informacije o javnom slušanju, kao što su opis teme i svrha koju ima javno slušanje, a pored toga, u informatoru su izložene i kratke izjave učesnika.

Poslovnikom je predviđeno da se javno slušanje održava bez obzira na broj prisutnih članova odbora, odnosno ne postoji kvorum koji treba ispuniti za početak i samo održavanje javnog slušanja.Prema utvrđenom dnevnom redu, predsednik odbora, koji je najčešće i moderator javnog slušanja, otvara javno slušanje. Kada se održavaju zakonodavna javna slušanja, prvi govornik je predstavnik vlade, tj.ministrstva, a zatim slede predstavnici grupe koja je radila na predlogu zakona, pa predstavnici civilnog društva. Sama procedura javnog slušanja uglavnom izgleda tako što odbor utvrđuje redosled govornika, dok govornici svoje predviđeno vreme koriste tako što na početku prezentuju svoje mišljenje i zaključke, a potom odgovaraju na postavljena pitanja članova odbora, pri čemu svaki član odbora može svakom učesniku da postavi pitanje.

Nakon davanja izjava i ispitivanja svih učesnika, predsedavajući zaključuje javno slušanje. Na kraju se obično sumira ono što je izneto i navedeno tokom slušanja, predstave se zaključci o konkretnim pitanjima i daju komentari o budućoj dinamici i aktivnostima odbora u vezi sa rezultatima javnog slušanja (Orlović, 2007).

U skladu sa skupštinskom praksom, najmanje nedelju dana unapred javno se oglašava mesto javnog slušanja, tačno vreme, dnevni red i spisak učesnika. Tako se javna slušanja mogu koristiti za skretanje pažnje javnosti na određena pitanja, kao i za obezbeđivanje i pridobijanje šire javne podrške za određena rešenja (Orlović, 2007). Odbor odlučuje do koje mere je javno slušanje otvoreno za prisustvo onih koji ne učestvuju neposredno u javnom slušanju. Kada je otvoreno za širu javnost, neophodno je prethodno prijavljivanje zainteresovanih za prisustvo i učešće, kao ievidentiranje i registracija pre početka javnog slušanja. Zbog svega navedenog se mnogo vodi računa o održavanju radne atmosfere, kao i realizovanju planirane agende u predviđenom vremenskom okviru.

Nakon javnog slušanja, predsednik odbora dostavlja informaciju o javnom slušanju predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja. Izveštaj ili informacija o javnom slušanju sadrži imena učesnika na javnom slušanju, kratak pregled izlaganja, stavova i predloga iznetih na javnom slušanju, kako se navodi u

Poslovniku u članu 84.Pored toga, propisano je da članovi odbora i učesnici javnog slušanja mogu da podnesu pisane primedbe na informaciju o javnom slušanju predsedniku odbora, koji ih potom dostavlja predsedniku skupštine, kao i ostalim članovima i učesnicima.

Svako javno slušanje se snima, potom prekucava i transkript se pre plenarne sednice dostavlja svim članovima parlamenta (Orlović, 2007). Pored toga, na sajtu Narodne skupštine nakon svakog javnog slušanja postavlja se izveštaj o održanom javnom slušanju, što predstavlja dobar primer transparentnosti rada.

Značaj javnih slušanja uviđaju i sami poslanici, te se tako u izveštaju Otvorenog parlamenta o kontrolnoj ulozi Narodne skupštine kao jedan od zaključaka navodi da „poslanici vlasti i opozicije imaju pozitivna iskustva sa javnim slušanjima i smatraju ih važnom oblašćurada Narodne skupštine" (Otvoreni parlament, 2014.). Takođe, velika većina poslanika smatra da treba da bude organizovano više javnih slušanja, dok kao glavni razlog za to što nema više javnih slušanja navode nedostatak inicijative samih poslanika (Otvoreni parlament, 2014). Pored toga, potrebno je i da građani na lokalu shvate značaj javnih slušanja i da rade na tome da se ona što više organizuju, kao i da ih, kao Pančevo, uvrste u svoje poslovnike o radu. Jedino povećanjem interesovanja i učešćem građana u poslove narodnih poslanika može da dođe do povećanja poverenja i značaja institucije Narodne skupštine, koja je u svim dobro razvijenim državama glavni stub demokratije.

2. Javna slušanja: mehanizam za podizanje demokratskog kapaciteta Narodne skupštine

Za razliku od prvog dela teksta u okviru koga smo se bavili analizom pravila i procedura organizovanja mehanizma javnih slušanja u Republici Srbiji, u narednom delu rada usmerićemo se ka definisanju nekih od ključnih problema sa kojima se ovaj mehanizam susreće.

Značaj javnih slušanja za demokratičnost i transparentnost donošenja odluka istakli smo već u uvodu. Ta demokratičnost postiže se širenjem kruga učesnika u donošenju nekih odluka, kao i iznošenju stručnog mišljenja o merama koje u kontekstu odnosa vlade i parlamenta donosi kako izvršna, tako i zakonodavna vlast. Time se jasno stavlja do znanja izvršnoj vlasti da ne može proći nekažnjeno ukoliko donese meru koja pre svega nije zakonski opravdana, i koja, kao takva, krši i narušava rad parlamenta. Međutim, osnovna namera organizovanja instituta javnih slušanja jeste rešavanje određenog problema kroz diskusiju, prikupljanje informacija koje parlamentarni odbori koriste u svom radu (Orlović, 2007), kao i ubrzavanje određenih procesa unutar parlamenta kao ključne političke institucije. Dakle, njegovo polje primene prilično je široko, što će se i pokazati u kasnijoj analizi kroz sam rad. Međutim, ovde se na momenat

svakako treba zaustaviti i kroz problemski pristup ukazati na sve one faktore koji nekada mogu imati ili imaju negativan uticaj na razvoj insituta javnih slušanja.

Pre svega, sam put organizovanja i iniciranja mehanizma javnih slušanja nije nimalo jednostavan niti jednosmeran, čemu u prilog govori nekoliko bitnih teza. Mišljenja smo da ovaj institut u našoj parlamenarnoj praksi i dalje nema podršku pre svega svih političkih krugova. To implicira da i dalje postoje krugovi, kako parlamentarni tako i vanparlamentarni, koji svojim pozicijama i ponašanjem koje proizilazi iz tih pozicija mogu negativno uticati na funkcionisanje ovog mehanizma. Primer političkog ponašanja koje može imati negativne reperkusije po ovaj mehanizam jeste ponašanje izvršne vlasti u određenim okolnostima. Kritika koju Narodna Skupština često upućuje Vladi Republike Srbije tiče se upravo činjenice da Vlada neblagovremeno Skupštini dostavlja razne dokumente i predloge zakona koji nekada jesu predmet organizovanja javnih slušanja. Takvo ponašanje za glavnu posledicu može imati smanjene operativne mogućnosti parlamenta, koje se pre svega tiču potrebnog vremena da se neko javno slušanje organizuje na kvalitetan način i time postigne željeni efekat (Otvoreni Parlament, 2012). U samoj činjenici da javna slušanja i dalje nisu postigla punu afirmaciju, pored primera nedovoljne uključenosti predstavnika izvršne vlasti u njihovo afirmisanje, treba tražiti i definisati još nekoliko uzroka koji dovode do određenih problema.

Drugi problem sa kojim se u institucionalnom prostoru suočava mehanizam javnih slušanja tiče se percepcije i predstave koju o ovom mehanizmu imaju narodni poslanici. Najveći problem u tom smislu predstavlja činjenica da poslanici nisu u dovoljnoj meri upoznati sa svim načinima na koji se javna slušanja mogu koristiti, a samim tim i efektima do kojih se njihovom primenom može doći. Mnoga istraživanja sprovedena na temu analize stavova koje o javnim slušanjima iskazuju poslanici, upućuju na zaključak da poslanici nisu upoznati sa mogućnošću da se javna slušanja mogu koristiti i u svrhu vršenja kontrolne funkcije, kao jedne od najbitnijih funkcija Narodne Skupštine (Otvoreni Parlament, 2014). Dodatnoj distinkciji među stavovima poslanika doprinosi i različita pozicija sa koje ti poslanici iskazuju svoje stavove. Stoga, pažnju upravo treba obratiti na poslanike opozicije i pozicije, koji se svakako razlikuju po stepenu vrednovanja ovog mehanizma. Vremenom su poslanici opozicije postali ti koji smatraju da je neophodno organizovati više javnih slušanja, što u određenom smislu ne treba ni da čudi, budući da kroz dijalog i diskusiju poslanici opozicije, ukazujući na određeni problem, mogu ojačati svoju političku poziciju. Sa druge strane, poslanici većinske partije u parlamentu i dalje nisu svesni značaja i vrednosti koju sa sobom nosi ovaj institut. S tim u vezi, povremeno se stiče utisak da poslanici političkih partija koje imaju učešća u vlasti i dalje pod pritiskom svojih stranačkih kolega iz vlade ne žele da iniciraju javna slušanja, koja bi za krajnji efekat imala otkrivanje pre svega pojedinih problema koji realno postoje, a čiji se značaj marginalizuje.

Treći problem po redu koji se pojavljuje u vezi sajavnim slušanjima u užem, a demokratičnijim i transparentinijim parlamentom u širem smislu, tiče se direktno pitanja učestalosti organizovanja javnih slušanja. Naravno, samo pitanje učestalosti treba posmatrati kroz dve prizme. Jedna je usmerena na proces rešavanja određenih problema, dok je druga usmerena na poboljšavanje određenih procesa kako do tih problema ne bi ni došlo. U tom kontekstu možemo da zaključimo da se ovaj mehanizam može inicirati u okolnostima potrebe da se neki realan društveni i politički problem reši, ali i u kontekstu nekih redovnih procesa koji se uz iniciranje ovog mehanizma mogu poboljšati. Imajući to u vidu, za sada bi se trebalo zadržati na ovom drugom aspektu, i ukazati na način i poziciju koju javna slušanja zauzimaju unutar tih političkih procesa.Ukoliko to pitanje posmatramo u kontekstu zakonodavnog procesa, doći ćemo do vrlo zanimljive teze, a to je da se za više od polovine zakona, odnosno predloga zakona, u praksi ne inicira organizovanje javnih slušanja. Takva praksa svakako nije nešto što bi trebalo da se nastavi, naročito ukoliko se ima u vidu činjenica da parlament svoj kredibilitet gradi upravo na mehanizmu i procedurama na osnovu kojih se donose zakoni. Dakle, javna slušanja u tom pogledu mogu imati veoma značajnu ulogu i podstaći da se zakonodavni proces obavi kako sa jedne strane normativno kvalitetnije, tako i proceduralno efikasnije sa druge strane. Ovde treba napraviti svakako jednu kratku digresiju, i usmeriti se na pitanje kruga odbora od kojih dolazi inicijativa za organizovanjem javnih slušanja.

Pitanje organizovanja javnih slušanja direktno se oslanja na pitanje koji odbor ih organizuje. U tom smislu treba imati u vidu činjenicu da trenutno postoji tendencija porasta broja organizovanja javnih slušanja od strane pojedinih odbora u odnosu na raniji period. Dakle, svakako se proširio broj odbora koji se zainteresovao da mnoga pitanja i probleme reši upravo putem ovog mehanizma. Primer odbora koji poslednjih godinu dana svakako radi na povećanju broja organizovanja javnih slušanja predstavlja Odbor za zaštitu životne sredine. Primera radi, u periodu septembar – decembar 2014.godine, od ukupno šest javnih slušanja koliko ih je organizovano, Odbor za zaštitu životne sredine organizovao je četiri javna slušanja (Kvorum, 2014). Stoga, takvu praksu i primer ovog odbora svakako treba da slede i ostali odbori, budući da na taj način doprinose ne samo rešavanju problema u određenoj oblasti, već i postizanju punog kapaciteta rada zakonodavne vlasti.

Ohrabrujuće je postojanje inicijative da se u narednom periodu mehanizmu javnih slušanja omogući da zauzme značajniju ulogu u zakonodavnom procesu, tako što bi se kroz stručnije i politički argumentovanije rasprave došlo do nekog bazičnog konsenzusa o tome da li je predlog, ili nacrt određenog zakona dobar ili ne. Obrisi ove inicijative mogu se videtikroz prizmu ideje da se do 2017.godine u Srbiji svi zakoni nađu na javnoj raspravi (Anojčić, 2013). Ova, uslovno je nazovimo ideja o iniciranju većeg broja organizovanja javnih slušanja, svakako je prepoznatljiva i u Strategiji borbe protiv korupcije, koja podrazumeva pre svega unapređivanje celokupnog korpusa pravila

vezanih za javna slušanja, kao i donošenje zakona o lobiranju (Anojčić, 2013). Podatak koji ukazuje na tendenciju porasta organizovanja javnih slušanja u cilju donošenja kvalitetnijih zakona i shodno tome poboljšanja zakonodavnog procesa jeste i činjenica da se u poslednje dve godine procenat organizovanja javnih slušanja uvećao za 40 (Anojčić, 2013). Naravno, sama činjenica da se zakoni donose u skladu sa jasno definisanim procedurama, kao i da o svakom zakonu zaista postoji dodatna stručnija rasprava na način na koji to javna slušanja mogu postići, govori o jačem parlamentu i stabilnijem političkom sistemu.

Ono što svakako treba imati u vidu jesu okolnosti u kojima se zakoni donose. Te okolnosti mogu imati velike reperkusije po pitanje pozicije javnih slušanja u zakonodavnom procesu, i možemo ih lako označiti kao situaciju donošenja zakona po hitnom postupku. Tokom tekuće godine, prema istraživanju koje je sproveo Otvoreni Parlament, usvojeno je više od dvadeset zakona po hitnom postupku. Ono što, naravno u kontekstu teme koju analiziramo, jeste bitno, ne tiče se samo broja zakona koji su usvojeni po hitnom postupku, već i načina na koji se o njima diskutovalo.Ukoliko i u okviru procedure donošenja zakona po hitnom postupku nema dodatne stručne, temeljne i detaljnije rasprave, koja svakako jeste sastavni deo javnih slušanja, onda je mogućnost donošenja lošeg zakona daleko veća. Ključno pitanje koje ne smemo da zaboravimo, a tiče se i konteksta donošenja zakona po hitnom postupku, jeste i pitanje učešća građana u donošenju određenih političkih odluka koje se potencijalno može ostvariti unutar parlamenta. Time ćemo se baviti u narednom delu teksta.

3. Učešće građana u procesu organizovanja javnih slušanja

Na početku teksta ukazali smo na ideju da se širenjem broja učesnika u određenim mehanizmima direktno doprinosi donošenju bolje odluke. Kada je konkretno reč o mehanizmu javnih slušanja, svakako je neohodno da u njegovoj realizaciji, pored stručnjaka, političara i različitih eksperata, učestvuju i ostali građani. Time će se omogućiti da građani stanu rame uz rame sa ostalim učesnicima, poput ministara, narodnih poslanika i stručnjaka, i takokroz raspravu iznesu svoj stav o postojećem problemu i eventualno ponude rešenje istog. U institucionalnom smislu, veoma su bitne situacije kada građani iniciraju donošenje ili izmenu nekog zakona, što rezultira time da oni postanu ravnopravni učesnici u zakonodavnom procesu (Pajvančić, 2012). Primer takvog zakona predstavlja i izmena Zakona o policiji, gde su građani inicirali da se promene pojedine odredbe unutar tog zakona (Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015). Ovde se, međutim, ponovo kako teorijski, tako i praktično mogu definisati dva ključna potencijalna problema po institut javnih slušanja. Prvi je usmeren na pitanje dva potpuno različita zahteva koja se upućuju parlamentu, odnosno političkoj zajednici u širem smislu. Dok sa jedne strane imamo jasan zahtev za participacijom građana kako u zakonodavnom, tako i u drugim političkim parlamentarnim procesima, sa druge strane imamo i pitanje efikasnosti tih procesa. Jednostavno rečeno, da li su

efikasniji oni procesi u kojima učestvuje veći ili manji broj aktera? Dakle, veoma je teško pomiriti ove dve vrste zahteva, što za sobom povlači i podeljena mišljenja oko uloge koju građani kroz javna slušanja treba da ostvare (Pajvančić, 2012).

Druga vrsta problema tiče se metoda koje se koriste u svrhu animiranja građana da učestvuju u realizaciji javnih slušanja. Za razliku od nekih drugih zemalja i parlamenata, stiče se utisak da naš parlament i dalje nema u potpunosti završen sistem metoda kojima bi mogao da raspolaže u procesu aktiviranja građana da budu deo instituta javnih slušanja. U nekim drugim zemljama taj sistem je dosta preciznije definisan i ostvaruje daleko bolje rezultate. Možda je paradigmatičan primer upravo Parlament Novog Zelanda, koji svojim građanima, organizacijama i svim zainteresovanim stranama, upućuje i javni poziv da prisustvuju javnim slušanjima i podnose predstavke (Beetham, 2013).

Ono što još dodatno može predstavljati problem u kontekstu uključivanja građana, jeste i činjenica da je krug nevladinih organizacija kojima se omogućava učešće u organizovanju javnih slušanja prilično sužen. Takva vrsta kritika pre svega dolazi od strane velikog broja nevladinih organizacija. Sa druge strane, odbori često u nedovoljnoj meri uzimaju u obzir predloge i preporuke koje dolaze od strane civilnog društva, što svakako kao reperkusiju može imati manje mogućnosti za donošenje dobre odluke (Građanske inicijative, 2009).

4. Preporuke za unapređenje mehanizma javnih slušanja

Ukoliko sumiramo sve o čemu smo govorili, dolazimo do nekoliko ključnih preporuka i zaključaka, koji bi mogli da doprinesu većoj afirmaciji mehanizma javnih slušanja. Činjenica je da su javna slušanja u poslednjih nekoliko godina, pod uticajem određenih domaćih i međunarodnih krugova, u institucionalnom sistemu prihvaćena kao ravnopravna pored ostalih mehanizama i instituta. Sa druge strane, neosporno je da postoje određeni problemi koji se tiču činjenice da kapacitet ovog mehanizma još uvek nije u potpunosti iskorišćen. Ova neiskorišćenost punog kapaciteta javnih slušanja nastaje kao posledica problema sa kojima se ovaj mehanizam susreće u Republici Srbiji, a to su: problem podeljenog mišljenja o vrednovanju ovog mehanizma među političkim akterima, uzak krug odbora koji organizuju javna slušanja, kao i nedovoljna participacija građana u procesu organizovanja ovog mehanizma. Takođe je i od velike važnosti da politički akteri prepoznaju sve prednosti ovog mehanizma, kao i polja na kojima ga je moguće primeniti. U tom kontekstu treba raditi na jačanju i širenju broja učesnika u organizovanju javnih slušanja, slušati preporuke koje dolaze iz civilnog društva, ali i posebno obratiti pažnju na ulogu nevladinih organizacija i njihovu poziciju u ovom mehanizmu. Naravno, u tom pogledu neophodno je da se o održavanju javnih slušanja blagovremeno obaveste sve zainteresovane strane, što zapravo znači da u tom smeru svakako treba napraviti jednu vrstu rasporeda održavanja javnih slušanja, koji će svima biti na raspolaganju

najmanjemesec dana od dana organizovanja ovog mehanizma. Stoga će i njegovi efekti biti bolji, budući da će svi učesnici pre svega biti upoznati sa temom koja je predmet debate i shodno tome imaće više vremena da se za nju i pripreme.

Literatura

Anojčić, I. (2013). *Svi zakoni na javnoj raspravi 2017 godine?*[*online*].Dostupno na: http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Svi-zakoni-na-javnoj-raspravi-2017-godine.lt.html [Pristupljeno 25. aprila 2015].

Beetham, D.(2013). *Parlament i Demokratija u XXI veku*, Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

Kako parlament kontroliše izvršnu vlast? Izveštaj Otvorenog parlamenta o kontrolnoj ulozi Narodne skupštine Republike Srbije. (2014). [*online*].Dostupno na http://www.otvoreniparlament.rs/wp-content/uploads/2014/04/ovde1.pdf [Pristupljeno 29. aprila 2015].

Kvorum – Informativni bilten Narodne Skupštine.(2014). Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

Narodna skupština Republike Srbije. (2015). [*online*].Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.871.html [Pristupljeno 26. aprila 2015]

Orlović, S. (2007). *Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse*. Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

Orlović, S. (2013). *Iskušenja parlamentarizma*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Centar za demokratiju Fakultet političkih nauka.

Otvoreni Parlament (2014). [*online*].Dostupno na: http://www.otvoreniparlament.rs/ [Pristupljeno 26. aprila 2015].

Pajvančić, M. (2012). *Parlamentarno Pravo*, Beograd: Konrad Adenauer.

Pajvančić, M. (2013). *Javna rasprava*. Beograd: Konrad Adenauer.

Participedia (2010). [*online*].Dostupno na http://participedia.net/en/methods/public-hearing[pristupljeno 29. aprila 2015].

Poslovnik o radu Narodne skupštine Republike Srbije, [*online*].Dostupno na http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Poslovnik%20Narodne%20skupstine%20-%20precisceni%20tekst%20Sluzbeni%20g%20Lat.pdf [Pristupljeno 28. aprila 2015].

Publikacija:*Učešće građana i građanki u procesu izrade i primene zakona i drugih istrumenata javnih politika*.(2009). Beograd: Građanske inicijative.

Šta građanima donosi novi zakon o policiji? Okrugli sto Beogradskog centra za bezbednosnu politiku.(2015). [*online*].Dostupno na:http://www.bezbednost.org/Najave/5727/Sta-gradjanima-donosi-novi-Zakon-o-policiji.shtml [Pristupljeno: 10.maja 2015].

Vasović, V. (1993). *Enciklopedija Političke Kulture*. Beograd: Službeni glasnik.

Bojan Klačar[1]
Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

TRANSPARENTNOST RADA PARLAMENTA: POGLED IZ UGLA JAVNOG MNJENJA[2]

Uvod

RadjeposvećenrazmatranjuodnosagrađanapremaParlamentuuSrbijistavljajući u fokusnjegovutransparentnosturadu. Posebno pažnja biće posvećenaidentifikacijiglavnih problema u radu Parlamenta (onako kako ih vide građani) i mogućnosti za osnaživanje veze između građana i izabranih predstavnika. Cilj rada je da ispita kako građani Srbije ocenjuju obezbeđivanje transparentnosti u radu Narodne skupštine i koji su modaliteti za unapređenje čitavog procesa. U radu ćemo transparentnost posmatrati iz ugla otvorenosti Parlamenta i narodnih poslanika prema građanima i kvaliteta komunikacije između izabranih predstavnika i građana/birača.

Tri su osnovne teze rada: (1) postojanje relativno dobrog zakonodavnog okvira i napori Parlamenta za većom otvorenošću nisu u korelaciji sa percepcijom građana o radu Parlamenta; (2) percepciju građana dominantno oblikuje nepoverenje prema Parlamentu kao instituciji, narodnim poslanicima i, posebno, političkim strankama i (3) podsticanje komunikacije između građana i izabranih predstavnika jedan je od najefikasnijih modaliteta za unapređenje transparentnosti rada Parlamenta.

1.Parlament u Srbiji: zakonski okvir, poverenje i odnos građana prema izabranim predstavnicima

Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji (Ustav Srbije, 2006). Ustavom je predviđeno donošenje Zakona o Narodnoj skupštini, što je retkost u parlamentarnim demokratijama

---

[1] Autor je izvršni direktor Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) iz Beograda i doktorand na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

[2]Tekst je nastao kao rezultat predavanja u okviru kursa „Parlament i demokratija“ koji su zajednički organizovali Narodna skupština, Fakultet političkih nauka i UNDP Srbija. Polazna osnova za tekst su podaci iz dva javnomnenjska istraživanja „Odnos građana prema Narodnoj skupštini Republike Srbije”, koja su realizovana 2013. i 2015. godine u okviru projekta „Jačanje nadzorne funkcije i transparentnosti parlamenta“, koji je finansiran od strane Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC). Istraživanja su sproveli CeSID i UNDP Srbija.

jer se Ustavom uglavnom uređuje nadležnost, organizacija i funkcionisanje Parlamenta (Orlović, 2012). Zakonom o Narodnoj skupštini, između ostalog, utvrđuje se položaj, nadležnost, organizacija i način rada i odlučivanja Narodne skupštine, kao i položaj, prava i dužnosti narodnih poslanika(Zakon o Narodnoj skupštini, 2010).

U Srbiji je Parlament jednodom, sa 250 narodnih poslanika, što predstavlja ustavnu kategoriju. Šef države bira se neposrednim putem, što Srbiju svrstava među zemlje sa polupredsedničkim sistemom. Na položaj Parlamenta utiče izborni sistem koji je proporcionalan, sa jednom izbornom jedinicom i izbornim pragom od 5%, što zajedno podstiče visoku fragmentiranost ove institucije. Kada je reč o transparentnosti rada Parlamenta, Srbija ima relativno dobar zakonski okvir dok se istovremeno vide veoma veliki napori same institucije da se u što većoj meri otvore prema javnosti putem zvaničneinternet prezentacije, dostupnosti različitih informacija, organizacijom javnih slušanja i zasedanja skupštinskih odbora van sedišta Parlamenta. Osim Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kao krovnog akta, transparentnost u radu Parlamenta regulisana je Zakonom o narodnoj skupštini i Poslovnikom Narodne skupštine.

Uprkos dobrom zakonskom okviru i očiglednim napretkom u približavanju Parlamenta građanima, percepcija javnog mnjenja prema radu institucije generalno, a posebno prema pojedinim segmentima njenog rada, većim delom je negativna–negativno poimanje uloge parlamenta u Srbiji ima 40% anketiranih, dok pozitivan odnos ima 29% građana Srbije. Ponudićemo neke od odgovora zašto je to ovako samo u kontekstu teme našeg rada.

Teorijski, mi smo se opredelili za dva ugla iz kojih možemo da posmatramo odnos građana prema Parlamentu. Prvi se odnosi na nizak obim poverenja koji građani pokazuju prema Parlamentu tokom čitavog višestranačja u Srbiji. Samo je jednom poverenje u Parlament bilo natpolovično (53%) i to 2001. godine (Slavujević, 2010). Tokom 90-ih godina,poverenje nije bilo veće od 32%, dok je na najnižem nivou bilo u 2008. (7%) i 2009. godini, svega 5% (Slavujević, 2010). U 2011. poverenje je iznosilo 16%; dve godine kasnije,Parlamentu je verovalo 34% anketiranih, a 2015. godine taj procenat iznosi 26%. Važnost poverenja u institucije proističe iz činjenice da izbori nisu dovoljan faktor legitimacije političkog sistema,već osnovni indikator legitimnosti sistema i njegovih institucija predstavlja podrška, odnosno, poverenje građana u sistem u celini i u njegove pojedinačne institucije (Slavujević, 2010). Sledeći ovu tezu možemo reći da nedovoljno poverenje građana u Parlament i izrazito nepoverenje u političke stranke (samo 11% u 2015. godini) dominantno oblikuje stav građana prema svim aktivnostima Parlamenta, pa tako i prema transparentnosti u radu institucije u celini i narodnih poslanika pojedinačno. Drugi odgovor na postavljeno pitanje je u slabljenju veze između građana i poslanika, što je proizvod kako dizajna izbornog sistema (jedna izborna jedinica i cenzus od 5%), tako i prakse stranačkog života, u kojoj su poslanici odgovorni

stranačkom rukovodstvu, neretko samo lideru. Za potrebe ovog rada ističemo dva uslova koje politička reprezentacija treba da zadovolji: da predstavnici odgovaraju narodu koji ih je izabrao (eng. *accountability*) i da građani osećaju da su politički predstavljeni – *postojanje veze između građanina i izabranog predstavnika* (Vasović, 2001). Politička reprezentacija sadrži posredovanu vezu, kako među članovima biračkog tela, tako i između biračkog tela i izabranog predstavnika, sve do odnosa između izabranih predstavnika u telu u kome se donose odluke (Young, 2000). Istovremeno, visoka fragentacija Parlamenta u ovako dizajniranom sistemu smanjuje biračima mogućnost identifikacije, pa birači teško mogu da *izmere* efekte glasanja nakon završetka izbornog procesa, odnosno prilikom formiranja izvršne vlasti (Mainwaring i Shugart, 1997).

2. Građani i Parlament

U eseju ćemo ukazati samo na nekoliko važnih istraživačkih rezultata – onih koji nesporedno ili posredno najbolje opisuju odnos koji građani imaju prema transparentnosti u raduParlamenta.

Odgovori na pitanje *Da li smatrate da građani imaju dovoljno informacija o radu Narodne skupštine* predstavljaju važnu osnovu za razumevanje odnosa građana prema transparentnosti u radu Parlamenta. Uz 17% onih koji ne znaju ili nemaju stav, podjednak broj ispitanika je zauzeo „oprečne“ pozicije: 42% je ispitanih koji veruju da građani nemaju dovoljno informacija o radu Parlamenta, dok je 41% onih koji imaju suprotno uverenje. Građani se o aktivnostima o radu Parlamenta najčešće informišu putem televizije, što je očekivano jer je TV najuticajniji medij političke komunikacije. Više od tri petine (63%) građana prati sednice Narodne skupštine, naspram 37% anketiranih koji ne prate rad Skupštine. Među tih 63% je 7% anketiranih koji prate svaku sednicu; 32% prati samo zasedanja kada je tema od ličnog interesa za njih, a 24% prati zasedanja kada su u pitanju teme od nacionalnog značaja. Da postoji zvaničan sajt Narodne skupštine zna 15% ispitanih, a da na toj adresi mogu da prate sve aktivnosti zna 14% građana. Podaci nisu začuđujući, jer je važno sagledati strukturu uzorka i kontekst: prosečna starost u Srbiji je oko 45 godina, sa niskom obrazovnom strukturom ispitanika i penetracijom interneta koja i dalje nije na nivou razvijenih evropskih zemalja. Trećina građana veruje da bi uvođenje parlamentarnog kanala značajno doprinelo promovisanju rada Narodne skupštine među građanima. Nešto više od dve petine ne prepoznaje potrebu za ovakvim načinom komunikacije, dok je jedna četvrtina neopredeljena.

Zanimljivo je da su građanima, prema njihovom mišljenju, dostupniji podaci i informacije o Parlamentu kao instituciji, nego o poslanicima. Tako, 56% građana kaže da nema dovoljno informacija o radu poslanika, naspram 42% koji su nam to rekli za Narodnu skupštinu kao instituciju. To znači da je potrebno podsticanje transparentnosti rada narodnih poslanika, što bi posledično rezultiralo povećanjem poverenja ne samo u njihov rad, već i u rad institucije kao celine.

Dizajn izbornog sistema utiče na nedostatak komunikacije između birača i izabranih predstavnika. Tako, dve petine građana ne zna ko je poslanik iz njihovog grada; 20% građana kaže da iz svog grada nema narodnog poslanika u Parlamentu, dok 18% kaže da ima svog predstavnika ali on ne zna ko je. Dok je 2013. godine 13% ispitanih znalo da navede ime poslanika u sazivu Narodne skupštine, 2015. se ovaj broj povećao na 20%.Za bolje razumevanje ovih nalaza ukazujemo na to da u sazivu iz 2012. čak 111 opština nije imalo svog predstavnika u Parlamentu, dok u trenutnom sazivu oko million građana nema predstavnika u Parlamentu (100 opština). Velika većina od 96% ispitanika kaže da nije imala priliku da razgovara sa narodnim poslanikom, 4% je pisalo i dobilo odgovor, dok je manje od 1% ostalo uskraćeno za dobijanje bilo kakvogodgovora.Iako je broj poslanika u Narodnoj skupštini ustavna kategorija i česta tema medijskih izveštaja, 61% anketiranih ne zna koliko narodnih poslanika ima u Parlamentu; 28% navodi tačan broj, a 11% navodi netačan broj.

3. Javna slušanja i sednice skupštinskih odbora van sedišta Narodne skupštine

Kakav je odnos građana prema javnim slušanjima kao jednom od važnijih (modernih) instituta u parlamentarizmu? Svaki četvrti građanin je „načuo nešto, ali ne zna detalje“, 5% građana je upoznato sa konceptom javnih slušanja, dok 70% ispitanika uopšte nije čulo za ovaj institut. Navedeno predstavlja blagi porast u odnosu na 2013. godinu, što je ohrabrujuće imajući u vidu kratku istoriju javnih slušanja u Srbiji. Najveći udeo u kategoriji onih koji su dobro upoznati sa konceptom javnih slušanja čine bolje obrazovani, stručnjaci i KV/VKV radnici, kao i pripadnici starosne dobi od 40 do 49 godina. Najniži procenat ispitanika koji bi pristali da učestvuju u javnim slušanjima, to bi uradili ukoliko bi tema bila povezana sa njihovom profesijom (5%). Svaki petnaesti učestvovao bi u javnim slušanjima sa temom od nacionalnog značaja, dok bi svaki deveti to uradio kada bi bilo reči o temama od ličnog značaja. Najviše ispitanika bi uzelo učešća u javnim slušanjima ukoliko bi teme bile povezane sa krajem (regionom) odakle dolaze – 12%.Sa praksom održavanja sednica skupštinskih odbora van sedišta nije upoznato 79%, dok još 14% ne prepoznaje nikakvu korist od toga. Svega 7% ispitanika poznaje koncept i prepoznaje njegove dobre strane, u čemu pretežu visoko obrazovani ispitanici i oni koji pripadaju krugu građanasa boljim društvenim položajem.

Podaci o javnim slušanjima i sednicama skupštinskih odbora van sedišta ukazuju na potrebu da se nastavi sa zagovaranjem ovako zamišljenog koncepta, jer se uz aktivnije učešće građana na najbolji način može doći do transparentnosti u radu Parlamenta i osnaživanja veze između građana i izabranih predstavnika.

Literatura

Mainwaring, S. and Shugart, M. (1997). Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, pp. 449-471

Orlović, S. (2012). Ustavni, politički i institucionalni okvir Narodne skupštine Republike Srbije u *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*. Beograd, Sarajevo, Podgorica, Čigoja štampa. 15-42.

Slavujević, Z. (2010). Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima u *Kako građani Srbije vide tranziciju*. Beograd, Friedrich Ebert Stiftung, CSSD i CeSID. 59-70.

Vasović, V. (2001)Sartorijeva demokratska teorija (predgovor) u Sartori Đ.*Demokratija, šta je to?* Podgorica, CID. 5-79.

Young, I. (2000).*Inclusion And Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Ustav Republike Srbije. „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006.

Zakon o Narodnoj skupštini. „Službeni glasnik RS“, br. 9/2010.

Balša Delibašić
Student master studija, FPN

UNAPREĐENJE RADA SKUPŠTINSKIH SLUŽBI OD 2000. DO DANAS

Uvod

Služba Narodne skupštine Republike Srbije je telo koje obavlja stručne i druge poslove za potrebe najvišeg predstavničkog u državi. U proteklih 25 godina, velike promene u političkom sistemu Srbije (uvođenje višestranačja, samostalnost države i sl.) suočile su Narodnu skupštinu i njenu Službu sa brojnim izazovima. Služba je u proteklom periodu bila izložena konstantnim organizacionim, kadrovskim i tehnološkim reformama.

Ovaj rad bavi se organizacionim promenama koje su zadesile Službu nakon 2000. godine. U tom periodu, Republika Srbija je postala samostalna država, što je dovelo do proširenja nadležnosti Narodne skupštine i neophodnog povećanja kapaciteta Službe Narodne skupštine. Važan događaj u ovom periodu je i donošenje Zakona o Narodnoj skupštini Republike Srbije koji je predvideo izradu jednogodišnjih i višegodišnjih planova razvoja njene Službe.

1. Organizacione promene u Službi Narodne skupštine

Organizacija Službe Narodne skupštine Republike Srbije nije pretrpela radikalne izmene nakon petooktobarskih promena. Uz manje izmene, na snazi je ostala Odluka o organizaciji i radu Službe Narodne skupštine iz 1991. godine, koja je pak u trenutku svog donošenja proizvela drastične promene u odnosu na rad skupštinske službe iz perioda Socijalističke Republike Srbije.

Služba Narodne skupštine je Odlukom o organizaciji i radu Službe Narodne skupštine Republike Srbije iz 1991. godine uspostavljena kao jedinstvena služba koja je obavljala poslove za potrebe Narodne skupštine, njenih odbora, narodnih poslanika i poslaničkih grupa, Delegacije Narodne skupštine u Skupštini SFRJ, kao i određene poslove Republičke izborne komisije. Prihvatajući realnost prestanka postojanja SFRJ, izmenama ove odluke donetim 2001. godine, poslovi koji su se odnosili na rad Delegacije u Skupštini SFRJ su i formalno ukinuti i većih promena nije bilo. U periodu od 1991. do 2006. godine, u Narodnoj skupštini funkcionisale su četiri organizacione jedinice:

1. Kabinet predsednika Narodne skupštine;

2. Sektor za pripremu i obradu sednica Narodne Skupštine;
3. Sektor za poslove radnih tela narodne Skupštine;
4. Sektor za organizacione i administracione poslove.

Poslednji sektor je izmenama Odluke iz 2001. godine dobio dodatna zaduženja, među kojima se ističu poslovi u vezi sa obaveštavanjem domaće i strane javnosti o radu Narodne skupštine. Značajne promene u radu Službe Narodne skupštine nakon Odluke iz 2001. godine odnosile su se na mogućnost poslaničkih grupa da angažuju i dodatna lica za obavaljanje stručnih poslova, čime su povećani kapaciteti stručnih lica koja su bila na raspolaganju poslaničkim grupama i poslanicima. Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta iz decembra 2001. godine, u Službi Narodne skupštine Republike Srbije bilo je predviđeno svega 61 radno mesto sa 156 izvršilačkih poslova, što nedvosmisleno ukazuje na skromne kapacitete Službe koji su stajali na raspolaganju narodnim poslanicima i poslaničkim grupama.

Nakon raspada Državne zajednice Srbija i Crna Gora i preuzimanja određenih funkcija koje su do tada obavljala predstavnička tela na saveznom nivou, javila se potreba za novom organizacionom strukturom Službe Narodne skupštine. Na osnovu Odluke o organizaciji i radu Službe Narodne skupštine Republike Srbije iz 2006. godine, Služba je ponovo organizovana kao jedinstvena služba koja obavlja stručne i druge poslove za potrebe Narodne skupštine Republike Srbije, njenih radnih tela, narodnih poslanika i poslaničkih grupa, kao i određene poslove Republičke izborne komisije. Pomenutom Odlukom, unutrašnje jedinice Narodne skupštine obrazovane su kao osnovne (sektor), posebne (kabinet i sekretarijat) i uže (odeljenje, odsek i grupa) organizacione jedinice, što je trebalo da doprinese većoj efiksnosti rada Službe. Organizacionu strukturu su nakon ovih promena činili:

1. Kabinet predsednika Narodne skupštine;
2. Sekretarijat Narodne skupštine;
3. Sektor za poslove poslaničkih grupa;
4. Sektor za poslove radnih tela;
5. Sektor za međunarodne odnose;
6. Sektor za pripremu i obradu sednica Narodne skupštine;
7. Sektor za organizacione i administrativne oslove;
8. Sektor za finansijsko-materijalne poslove i
9. Sektor za investiciono-tehničko i tekuće održavanje.

Za rad narodnih poslanika i poslaničkih grupa, od posebne važnosti bio je novoformirani sektor za poslove poslaničkih grupa, koji je trebalo da obavlja poslove: analize zakona i predloga zakona, pripremanja predloga akata koje poslanička grupa upućuje Narodnoj skupštini; pripremanja i stručne obrade amandmana koji se upućuju na predoge zakona i drugih akata; pružanja stručne pomoći narodnim poslanicima u primeni Poslovnika i drugih akata Narodne skupštine; stručne obrade predstavki i predloga građana i drugih organizacija upućenih poslaničkoj grupi; organizovanja sastanaka narodnih poslanika sa građanima, predstavnicima državnih organa; i drugih poslova za njihove potrebe.

Od 2006. godine, unutar Službe Narodne skupštine Republike Srbije formiran je i Sektor za međunarodne odnose. Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Službi Narodne skupštine Republike Srbije iz 2006. godine, ovaj sektor je u svom delokrugu imao: poslove pripremanja akata i realizacije aktivnosti iz oblasti odnosa sa drugim državama i međunarodnim organizacijama; poslove koji se odnose na učešće stranih delegacija Narodne skupštine u radu međunarodnih i regionalnih organizacija; poslove koji se odnose na poslove studijskih grupa u predstavničkim telima drugih država i primanje delegacija studijskih grupa ili članova predstavničih tela drugih država; pripreme materijala za posete delegacija Narodne skupštine i njenih odbora predstavničkim telima drugih država, međunarodnim i regionalnim organizacijama; poslove praćenja usaglašenosti predloženih akata i amandmana na predloge zakona sa pravnom regulativom evropskih organizacija i asocijacija, a posebno sa zakonodavstvom Evropske unije; kao i poslove prevođenja. U ovom sektoru formirana su i dva odeljenja: odeljenje za inostrane poslove i odeljenje za evropske integracije.

Velike strukturne promene u radu Službe Narodne skupštine Republike Srbije morale su biti praćene i personalnim i tehničkim povećanjem kapaciteta. Pre svega, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Službi Narodne skupštine Republike Srbije iz 2006. godine bilo je predviđeno da dođe do značajnog povećanja broja zaposlenih, a u pitanju je bilo 378 zaposlenih na 137 radnih mesta; i to 225 državnih službenika i 153 nameštenika. U odnosu na sistematizaciju iz 2001. godine, broj zaposlenih je trebalo da bude dvostruko veći. Kapaciteti su većim delom popunjeni iskusnim kadrovima iz nekadašnje Savezne skupštine. U tehničkom smislu, najveća promena odnosila se na proširenje prostora, s obzirom da je Narodna Supština preuzela zgradu nekadašnje Savezne skupštine na Trgu Nikole Pašića, današnji Dom Narodne skupštine. Iako je Narodna skupština novi objekat preuzela već 2006. godine, do konačnog preseljenja došlo je 2009. godine. Određene skupštinske službe ostale su u staroj zgradi u Ulici kralja Milana. Oba objekta kojima raspolaže Narodna skupština imaju zajedno preko 23 000 kvadratnih metara, od čega kancelarijski prostor zauzima blizu 6 000 kvadratnih metara.

2. Služba Narodne skupštine nakon donošenja Zakona o Narodnoj skupštini 2010. godine

Položaj Službe Narodne skupštine regulisan je Zakonom o Narodnoj skupštini iz 2010. godine („Službeni glasnik RS“, br. 57/2001). Zakon tako predviđa da Službom rukovodi generalni sekretar koji ima položaj funkcionera koji rukovodi državnim organom. Prema Zakonu, organizacija i rad Službe uređuju se odlukom Narodne skupštine na predlog nadležnog odbora, dok o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Službi generalni sekretar donosi pravilnik. Generalni sekretar je u skladu sa zakonom dužan da donosi kadrovski plan Službe, godišnji plan rada Službe i višegodišnji plan razvoja Službe, što su mere koje predstavljaju osnov za modernizaciju i profesionalizaciju Službe.

Odlukom o organizacijii i radu Službe Narodne skupštine iz 2011. godine, Služba je definisana kao jedinstvena služba koja se organizuje na funkcionalnom principu radi obavljanja stručnih, administrativno-tehničkih i drugih poslova za potrebe Narodne skupštine i njenih radnih tela, narodnih poslanika i poslaničkih grupa, predsednika i potpredsednika Narodne skupštine, Republičke izborne komisije, a u skladu sa Zakonom o narodnoj skupštini, važećeim poslovnikom i ostalim aktima Narodne skupštine.

Organizacione jedinice Službe Narodne skupštine obrazovane su kao osnovne, posebne i uže, pri čemu je sektor osnovna unutrašnja jedinica koja objedinjuje sve poslove iz posebne oblasti rada tj. poslove više užih jedinica. Posebne unutrašnje jedinice jesu Kabinet predsednika i Generalni sekretarijat Narodne skupštine. Samu Službu Narodne skupštine nakon promena iz 2011. godine čini šest unutrašnjih jedinica:

1. Kabinet predsednika Narodne skupštine;
2. Generalni sekretarijat Narodne skupštine;
3. Sektor za zakonodavstvo;
4. Sektor za međunarodne odnose;
5. Sektor za opšte poslove, i
6. Sektor za održavanje objekata Narodne skupštine.

Celokupnom Službom Narodne skupštine rukovodi generalni sekretar koji ima dva zamenika, koji mu pomažu u radu i zamenjuju ga u slučaju odsutnosti ili sprečenosti. Poslove unutar Službe obavljaju državni službenici i nameštenici.

Kabinet predsednika Narodne skupštine danas obavlja sve one stručne, administrativne i druge poslove koji su od značaja za vršenje funkcije predsednika i potpredsednika Narodne skupštine. Poslovi koji se obavljaju u Kabinetu predsednika Narodne skupštine odnose se na: proučavanje i obradu akata koje razmatra Narodna

skupština; organizovanje i koordinaciju u vezi sa ostvarivanjem saradnje predsednika Narodne skupštine sa državnim organima, organizacijama i telima, kao i sa međunarodnim institucijama; pripremu informacija, stručnih analiza i mišljenja za potrebe predsednika i potpredsednika Narodne skupštine; pripremu godišnjeg programa rada Narodne skupštine; pružanje stručne podrške poslaničkim grupama i komunikaciju.

Generalni sekretarijat trenutno predstavlja jednu od najsloženijih i najvažnijih organizacionih jedinica unutar Službe Narodne skupštine, gde se obavljaju poslovi u vezi sa: obezbeđivanjem jedintvenog rada Službe; internom revizijom Službe; pripremom i obradom sednica; izdavanjem stenografskih beleški; odnosima sa javnošću; protokolom i prezentacijom skupštinske baštine. U Generalnom sekretarijatu obavljaju se i poslovi koji se odnose na unapređenje rada same Službe i njene celokupne kadrovske strukture, obradu zahteva narodnih poslanika, zaposlenih u Službi i drugih domaćih i stranih organizacija. Generalni sekretarijat zadužen je i za obavljanje onih poslova koji se odnose na dostupnost informacija od javnog značaja, što ga čini važnim akterom u procesu podizanja ugleda Narodne skupštine u javnosti.

Unutar Generalnog sekretarijata obrazovane su četiri organizacione jedinice: za pripremu i obradu sednica Narodne skupštine; izdavanje stenografskih beleški; odnose sa javnošću i za poslove protokola, edukaciju i prezentaciju skupštinske baštine. Generalni sekretarijat ima i internog revizora čija je funkcija ustanovljena na osnovu Zakona o Narodnoj skupštini iz 2010. godine i on radi kao samostalni izvršilac. Njegov zadatak je da, kroz svoje aktivnosti i izveštaje koje najamnje jednom godišnje podnosi generalnom sekretaru i nadležnom odboru, dâ nezavisnu procenu procesa uprvljanja rizicima, kontrole i upravljanja Narodnom skupštinom, a sve u cilju unapređenja rada, boljeg rukovođenja, jačanja sistema interne kontorle i smanjenja troškova.

Sektor za zakonodavstvo predstavlja sektor u kojem se obavljaju najsloženiji poslovi kojima se pruža podrška narodnim poslanicima. Sektor obavlja poslove koji se odnose na: pripremu i obradu akata od značaja za rad radnih tela Narodne skupštine; analizu zakona, predloga zakona i drugih opštih akata; analizu usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije; pripremu i obradu materijala za potrebe poslaničkih grupa; saradnju sa institucijama Evropske unija i državama članicama EU; izradu analitičkih istraživanja i dr. Sektor ima sedam užih organizacionih jedinica.

Sektor za međunarodne poslove u svom delokrugu ima poslove koji se odnose na: pripremanje akata i realizaciju aktivnosti iz oblasti parlamentarne i druge međunarodne saradnje; poslove koji se odnose na bilateralne parlamentarne posete predstavničkim telima drugih država i primanje delegacija iz inostranstva; pripremu aktivnosti poslaničkih grupa prijateljstva; pripremu i obezbeđivanje materijala za posete stalnih i drugih delegacija; poslove istraživanja i razvoja međuparlamentarnih i međunarodnih

odnosa; prevođenje i dr. Sektor za međunarodne odnose čine Odeljenje za spoljne poslove i Odsek za poslove prevođenja.

U Sektoru za opšte poslove obavljaju se poslovi koji se odnose na: planiranje i izradu skupštinskog budžeta; knjigovodstvo i finansijsko računovodstvo; javne nabavke; upravljanje rizicima; upravljanje ljudskim resursima; elektronski parlament itd.

U Sektoru za održavanje objekata Narodne skupštine obavljaju se poslovi koji se odnose na investiciono, tehničko i tekuće održavanje objekata Narodne skupštine; zaštitu i održavanje kulturnih dobara kojima upravlja Narodna skupština; konzervaciju i uređenje objekata itd.

3. Strateški ciljevi unapređenja rada Službe Narodne skupštine

Narodna skuptšina je 2011. godine donela višegodišnji plan razvoja za period od 2011. do 2015. godine. U tom dokumentu navedeni su i strateški ciljevi Službe u pomenutom periodu. Prvi strateški cilj odnosio se na unapređenje kvaliteta rada i efikasnost podrške koju služba pruža narodnim poslanicima. Od Službe se očekivalo da uloži značajne napore kako bi narodnim poslanicima obezbedila visokokvalitetnu stručnu i odgovarajuću tehničku podršku u njihovom radu. Sve to podrazumevalo je unapređenje tehnologije rada i razvoj, adaptaciju i promene organizacione strukture; popunu radnih mesta kvalifikovanim kadrovima u skladu sa prioritetima; i unapređenje kvaliteta radnih uslova za rad Službe (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011). U skladu sa strateškim ciljem, 2011. godine doneto je Uputstvo za pripremu pregledne informacije. Pregledna informacija predstavljala je kvalitativni iskorak u cilju unapređenja stručne podrške narodnim poslanicima. Naredne godine donet je i Pravilnik o postupku postavljanja zahteva za istraživanje i izradu istraživačkog rada Biblioteke Narodne skupštine (Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine, 2012).

Za drugi strateški cilj postavljen je razvoj i unapređenje sistema upravljanja ljudskim resursima. Rezultat je trebalo da bude kvalitetniji angažman i efikasiniji rad zaposlenih u Službi Narodne skupštine. Ključne aktivnosti trebalo je da obuhvate proširivanje opisa poslova (razvojno planiranje, progrmiranje i projektovanje), razvijanje kapaciteta za analizu, unapređenje politika i procedura, razvijanje strategije zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa, jačanje administrativnih kapaciteta, upostavljanje kadrovskog informacionog sistema i efikasnije upravljanje radnom efikasnošću (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011). U vezi sa pomenutim strateškim ciljem i njegovim postizanjem, 2011. godine donet je Pravilnik o obrazovanju zaposlenih u Službi. Iste godine donet je i Pravilnik o socijalizaciji i mentorstvu novozaposlenih u Službi koji je trebalo da doprinese što efikasnijem uvođenju u posao novozaposlenih u Službi. Kako bi se utvrdila dugoročna osnova obrazovanja zaposlenih u Službi i prilagođavanje novim poslovnim procesima, doneta je i Odluka o višegodišnjem planu

obrazovanja zaposlenih u Službi za period od 2011. do 2015. godine (Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine, 2012).

Treći strateški cilj predviđao je jačanje finansijske funkcije, planiranja programiranja, analize nabavki, izveštavanja i nadzora budžeta. Ovakav cilj proistekao je iz činjenice da je finansijska nezavisnost Narodne skupštine konačno obezbeđena donošenjem Zakona o Narodnoj skupštini po kojem je ona dobila sopstveni budžet koji je trebalo da kontroliše interni revizor (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011). Na osnovu preporuka koje je sačinio interni revizor 2011. godine sačinjena je Povelja interne revizije kojom su detaljnije određeni uloga i delokrug rada interne revizije, te dužnosti generalnog sekretara i internog revizora u vezi sa samom internom revizijom. Iste godine donet je i Etički kodeks interne revizije, a naredne, Strateški plan interne revizije za period od 2012. do 2014. godine. Nakon toga, doneti su i Pravilnik o vođenju budžetskog računovodstva u Narodnoj skupštini i Pravilnik o blagajničkom poslovanju u Narodnoj skupštini (Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine, 2012).

Razvoj međunarodne saradnje postavljen je kao četvrti strateški cilj. Ključne aktivnosti odnosile su se na inteziviranje aktivnosti u vezi sa procesom evropskih integracija i davanje doprinosa unapređenju saradnje sa institucijama Evropske unije (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011). Narodna skupština zaključila je memorandume o saradnji sa više mеđnarodnih organizacija među kojima su: Međunarodni fond za decu i omladinu (UNICEF), Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Misija OEBS-a u Republici Srbiji, Nacionalni demokratski institut (NDI) i dr. Generalni sekretar Narodne skupštine, početkom svake kalendarske godine, donosio je Plan saradnje sa međunarodnim organizacijama koji je trebalo da precizira dogovorene aktivnosti i imenovanje odgovornih lica za njegovo sprovođenje (Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine, 2012).

Modernizacija Službe koja je postavljena kao peti strateški cilj, doneta je u skladu sa odlukom Adiministrativnog odbora Narodne skupštine o izradi projekta jačanja nadzorne funkcije i transparentnosti rada rada Narodne skupštine. Za postizanje ovog cilja planirano je sprovođenje četiri ključna projekta: uvođenje skupštinskog TV kanala, uvođenje centralnog sistema za nadzor i upravljanje, uvođenje elektronskog sistema posebne namene i uvođenje „e-parlamenta“ (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011). Nova internet stranica Narodne skupštine koja je aktivna od 2011. godine, znatno je unapredila javnost rada Narodne skupštine. Iste godine započet je i proces implementacije inofrmacionog sistema za planiranje i upravljanje skupštinskim budžetom. U cilju modernizacije rada Službe implementiran je i novi softver za ljudske resurse u okviru Odeljenja za ljudske resurse, koji je omogućio efikasnije upravljanje procesima koji se odnose na praćenje i razvoj karijere zaposlenih (Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine, 2012).

Za šesti strateški cilj postavljeni su razvoj i unapređenje komunikacija i informacione delatnosti. Kao ključne aktivnosti predviđene su veća proaktivnost u odnosu sa medijima, obezbeđivanje uslova za različite vidove kontakata narodnih poslanika i građana, unapređenje interne komunikacije i poboljšanje elektronske komunikacije unutar Službe (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011). U skladu sa ovim strateškim ciljem, doneta je Odluka o višegodišnjem planu razvoja komunikacija Službe za period 2011-2015. godina kojom su utvrđene strateške osnove interne, eksterne i komunikacije u kriznim situacijama. Kao prateći dokument doneto je i Uputsvo za postavljanje informacija i sadržaja na internet strancicu Narodne skupštine (Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine, 2012).

Kao prioriteti Službe Narodne skupštine u periodu od 2011. do 2015. godine postavljeni su: institucionalno jačanje Službe, unapređenje vladavine prava, podrška procesima EU integracija i povećanje kvaliteta usluga i efikasnosti (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011).

4. Zaključak

Služba Narodne skupštine nakon petooktobarskih promena nije bila suočena sa radikalnom reorganizacijom, već je uz manje promene nastavila da funkcioniše na isti način kao i u periodu od uvođenja višestranačja. Do većih promena došlo je nakon što je Republika Srbija postala samostalna država, a Narodna skupština najviše predstavničko telo u državi. Nakon 2006. godine uspostavljena je radikalno drugačija organizaciona struktura Službe Narodne skupštine. Te promene bile su praćene i kadrovskim i tehničkim povećanjem kapaciteta Službe. Služba je u skladu sa novom sistematizacijom dobila dvostruko veći broj zaposlenih, a nakon preuzimanja današnjeg Doma Narodne skupštine i prostorni kapaciteti su gotovo dvostruko uvećani.

Nova organizacija Službe uspostavljena je nakon donošenja Zakona o Narodnoj skupštini. Ovim zakonom bilo je predviđeno i donošenje jednogodišnjih i višegodišnjih planova razvoja Službe. Jednogodišnjim planovima određivani su zadaci, aktivnosti, vremenski okvir i neophodni resursi za postizanje aktivnosti. Višegodišnjim planom razvoja kao strateškim dokumentom za period od 2011. do 2015. godine po prvi put su određene dugoročne osnove organizacije rada Službe, njeno uređenje i upotreba kadrovskih i materijalnih kapaciteta. Višegodišnjim planom utvrđeni su i ključni strateški ciljevi čije je donošenje vodilo ka najprimetnijoj modernizaciji i profesionalizaciji rada Službe do danas.

Izvori i literatura

Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine (2011). Beograd: Narodna skupština RS.

Zakon o Narodnoj skupštini (2010). Beograd: Službeni glasnik RS br. 9/2010.

Odluka o izmenama i dopunama odluke o organizaciji i radu Službe Narodne skupštine Republike Srbije (2001). Beograd: Službeni glasnik RS br. 57/2001.

Odluka o organizaciji i radu Službe Narodne skupštine Republike Srbije (2011). Beograd: Službeni glasnik RS br. 49/2011.

Odluka o organizaciji i radu Službe Narodne skupštine Republike Srbije (2006). Beograd: Službeni glasnik RS br. 62/2006.

Odluka o organizaciji i radu Službe Narodne skupštine Republike Srbije (1991). Beograd: Službeni glasnik RS br. 60/1991.

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Službi Narodne skupštine Republike Srbije (2001). Beograd: Narodna skupština RS.

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Službi Narodne skupštine Republike Srbije (2011). Beograd: Narodna skupština RS.

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Službi Narodne skupštine Republike Srbije (2006). Beograd: Narodna skupština RS.

Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine (2012). Beograd: Narodna skupština RS. [*online*]. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2012/Izvestaj%20web%20poslednje.pdf [Pristupljeno 31.5.2015].

Služba Narodne skupštine (2013). Beograd: Narodna skupština RS. [*online*]. Dostupno na: http://www.parlament.rs/upload/documents/brochures/Sluzba%20NS%20SRB.pdf [Pristupljeno 31.5.2015].

Jelena Petković
Studentkinja master studija, FPN

KONTROLA NAD TROŠENJEM JAVNIH FINANSIJA: ZNAČAJ I MEHANIZMI

Uvodno razmatranje

Potreba za stalnim uvidom u rad i efikasnost javnih institucija jeste posledica svakog savremenog, demokratskog društva. Iz ovoga proizilazi potreba za sagledavanjem kako se sredstva, kojima javne institucije raspolažu, troše, da li postoji kontrola i da li je ona odgovarajuća, pre svega gledano kroz zakonski, ali i institucionalni okvir. S obzirom na to da Srbija poslednjih petnaest godina prolazi kroz tranzitivni proces i njen razvoj je tek na pomolu, ova oblast još uvek nije dovoljno istražena. Cilj ovog rada je ukazati na značaj kontrole nad trošenjem javnih finasija, kao i kojim se to mehanizmima može ostvariti, sa posebnim osvrtom na sadašnje stanje u Srbiji.

Narodna skupština i dalje ne uspeva da izgradi održiv sistem i tela za nadzor nad trošenjem javnih finansija. Institucionalni razvoj Narodne skupštine je na zavidnom nivou, kako i sami članovi skupštinskih službi kažu, ali velika kritika je upućena upravo na račun nadzora. Nadzor javnih finansija u Narodnoj skupštini Republike Srbije vrši Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava.

Treba naglasiti da skoro sva strateška dokumenta ukazuju na potrebu da se izvrši reforma javnih finansija, što opet ukazuje na to koliko je ova oblast važna za elementarno dobro funkcionisanje države. Moramo imati u vidu da je preduslov za ponovno pokretanje srpske ekonomije i formulisanje odgovarajuće razvojne strategije upravo izgradnja zdravog sistema javnih finansija. Prilično je teško zamisliti vođenje industrijske politike ili uspostavljanje makroekonomske stabilnosti, ukoliko država ima problema sa svojim osnovnim alatom – budžetom. Bitna karika koja nedostaje da bi se Srbija smatrala modernom evropskom državom jeste uspostavljanje efikasnog instrumenta eksterne kontrole javnih finansija. Svako dalje sagledavanje ovog problema uključuje i sam parlament koji ima ulogu u „primeni obaveze finansijskog nadzora kako bi se osiguralo da su potrebe građana, uključujući i siromašne, ne samo poznate, već i ispunjene putem dobro osmišljenih programa i službi vlade" (Džonson, 2014). GOPAC i Institut Svetske banke ustanovili su da poslanici mogu u značajnoj meri da doprinesu dobrom upravljanju kroz širenje svoje nadzorne uloge u okviru celokupnog budžetskog

ciklusa (Džonson, godina?). Ova uloga može se postići kroz rad parlamentarnih odbora ili preko pojedinih poslanika. Veće uključivanje parlamenta u budžetski ciklus može da stvori bolji osećaj javnog vlasništva ekonomskih strategija, kao i da usaglasi vladine prioritete i pomogne u borbi protiv korupcije. Godine 2005. je, može se reći, otpočeto sa radom na ovom polju osnivanjem Državne revizorske institucije zakonom iz iste godine. Odredba o revizorskoj instituciji uneta je čak i u Ustav RS, međutim ni to nije garantovalo ovoj instituciji da će imati političku i logističku podršku. Kao što znamo, to je upravo bio jedan od razloga zašto su se dešavale razne opstrukcije pri vršenju dužnosti DRI. Dalje, Fiskalni savet takođe predočava da postoje metodološki propusti koji iskrivljuju sliku o stanju javnih finansija i imaju dalekosežne posledice na vođenje fiskalne politike u Srbiji (Fiskalni savet, 2014).

Na kraju ovih uvodnih reči nalazimo za shodno da ukažemo da kontrolisanje javnih finansija nije nova stvar u Srbiji; još je u Sretenjskom ustavu iz 1835. godine članom 107. bilo određeno da „knjaz i državni Sovjet postavi glavnu račundžinicu, koja će pregledati sve račune finansije i motriti da se narodni novci na troše na druge potrebe, razvje na one koje su Skupštinom narodnom odobrene” (Ustav, 1835, cl.107).

1. Značaj kontrole

Proces dodele resursa na raspolaganje Vladi za primenu njenih politika vrši se putem predloga budžeta koji Vlada podnosi Skupštini, a radi usvajanja namenskih sredstava iz budžeta. Ovde se obaveza Skupštine ne okončava i ne bi trebalo da se okonča samo izdvajanjem sredstava. Nadzorom nad trošenjem javnih finansija upravo se osigurava dobro finansijsko upravljanje, transparentnost, odgovorna primena budžeta. „Prema tome, uloga Parlamenta je da na plenarnoj sednici raspravlja o opštim odredbama predloga budžeta, odnosno da na odboru za finansije, na osnovu detaljnog razmatranja procene budžetskih rashoda, utvrdi moguće neusaglašenosti ili eventualne uštede” (Bitam, 2013).

Trenutno stanje zabrinjava iz razloga što ne postoji sistem za praćenje osnovnih informacija korisnika budžeta, kao ni softverska rešenja koja bi doprinela poboljšanju budžetskih procesa. Manjak sistemskih i konzistetntnih mehanizama kontrole dovodi do toga da se ograničena budžetska sredstva neracionalno raspoređuju i da se, u nekim slučajevima, nagrađuje neodgovorno ponašanje budžetskih korisnika.

Fiskalni sistem jedne države mora biti transparentan, jednostavan i usklađen sa međunarodnim standardima kako bi i upravljanje, a samim tim i kontrola javnih finansija bila efikasna. Pre nego što je osnovana Državna revizorska institucija, ukazali bismo na to da su prvi koraci ka reformi ove oblasti napravljeni donošenjem Zakona o budžetu Republike Srbije. Donošenjem ovog akta osiguran je početak promena na svim nivoima vlasti. Od tada se prvi put reguliše budžetsko računovodstvo, interna revizija budžeta, upravljanje javnim dugom itd. Već je napomenuto da su javne finansije od izuzetnog

značaja kao ključ pokretanja ekonomije. Ovde se misli, pre svega, na racionalno trošenje javnih sredstava, što je veliki nedostatak našeg fiskalnog sistema. Nadalje bi uspostavljanje bolje kontrole značilo i veći pritisak na izvršnu vlast koja bi bila odgovornija pri obavljanju svoje funkcije kada su u pitanju javne finansije. Ključna pitanja jesu da li se nameravana sredstva troše kao što je i planirano i da li je moguće izbeći potencijalne rizike kroz učestale kontrole. Upravo kontrola zato i jeste ključna, jer se nepovoljne situacije i rizici mogu izbeći samo kroz predupređenje istih. Kod nas ove početne stavke nisu razrađene, pa se tako i kontrola javnih finansija spotiče na prvom koraku.

Kontrola trošenja javnih sredstava jeste i jedan od značajnijih zahteva prilikom procesa integracije u EU. Tamošnja praksa jeste da postoje nezavisne strukture koje vrše nadzor nad javnim finansijama. U tom slučaju, kandidati za članstvo u obavezi su da obezbede ovakve strukture uz finansijsku podršku Unije. Dakle, efikasan nadzor nad trošenjem javnih sredstava značajna je stavka prilikom procesa integracije u EU.

Danas postoje mnoge strukture koje nadziru trošenje budžeta, međutim jedino Parlament može zahtevati od Vlade da preuzme potpunu odgovornost o upravljanju i trošenju sredstava. Na kraju, značaj teme ogleda se i u porastu javnog duga i sve većim budžetskim deficitom. Takođe, borba za efikasniji i efektivniji nadzor nad trošenjem javnih sredstava pomaže oblast borbe protiv korupcije.

2. Mehanizmi kontrole

Uspostavljanju kontrole javnih finansija prethodi postojanje adekvatne političke podrške, izgradnja odgovarajućih kadrovskih kapaciteta i usvajanje reformskog plana u skladu sa najboljim međunarodnim iskustvima, a koji je, svakako, prilagođen okolnostima u Srbiji.

Pre svega, zakonski okvir u kome se krećemo kada govorimo o mehanizmima kontrole trošenja javnih finansija, čini Zakon o budžetskom sistemu. Govorimo o osnovnom aktu kada je u pitanju pokretanje promena na nivou budžeta republike, zatim, na nivou budžeta lokalnih vlasti i na nivou organizacija obaveznog socijalnog osiguranja. Ovim zakonom se uređuje na jedinstvenoj osnovi proces planiranja, pripreme, donošenja i izvršenja budžeta na svim nivoima vlasti. Takođe, od tada se po prvi put regulišu procesi kao što su upravljanje javnim dugom, zaduživanje, izdavanje državnih garancija, budžetsko računovodstvo, revizija budžeta, interna kontrola i sl. Krajnji cilj jeste ostvarenje suficita i racionalno trošenje sredstava.

Efektivno upravljanje javnim finansijama je trebalo dodatno da ojača i uspostavljanje sistema trezora, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou vlasti. Funkcija ove institucije je zapravo centralizovano upravljanje svim javnim rashodima, što dalje vodi uspostavljanju veće makroekonomske stabilnosti i smanjenju finansijskog

rizika uz održiv ekonomski razvoj. Efikasan nadzor podrazumeva pitanja: da li se javna sredstva troše namenski? Da li se sredstva troše ekonomično i bez rasipanja? Da li se potrošnja nalazi u okviru predviđene raspodele budžetskih sredstava? Da li ima dokaza o zloupotrebi, proneveri ili drugim nepravilnostima? (Bitam, 2013)

Kontrolne aktivnosti definisane su u Pravilniku o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru. Za ovo se primenjuju opšteprihvaćeni INTOSAI standardi interne kontrole za javni sektor koji obuhvata i integrisani okvir interne kontrole – dokument Komiteta za sponzorske organizacija u kome se definiše da se interna kontrola sastoji od pet međusobno povezanih elemenata. To su kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje i promena sistema. Finansijsko upravljanje i kontrola je deo interne kontrole u javnom sektoru (Pravilnik, 2010).

2.1 Budžetska kontrola

Samo donošenje budžeta podrazumeva određene procedure u kojima učestvuje više institucija i gde svaka ima svoj deo odgovornosti. Skupština se uključuje kroz zakonodavnu ulogu, Vlada kroz svoju izvršnu vlast i Ministarstvo finansija kroz davanje usluga oko prikupljanja sredstava za budžet i plaćanja iz budžeta. Ministarstvo finansija vrši izradu i kontrolu budžeta, planira i prati izvršenje javnih prihoda i rashoda.

Za ovaj rad bitni su poslovi kontrole upotrebe sredstava za finansiranje javnih rashoda koji se obavljaju u Ministarstvu finansija. Za ovu kontrolu zaduženi su budžetski inspektori. Oni kontrolišu da li se sredstva za finansiranje javnih rashoda raspoređuju njihovim korisnicima u skladu sa utvrđenim rasporedom, kao i da li se koriste za namene predviđene budžetom. Dakle, svi korisnici budžetskih sredstava su u obavezi da dostave svoje finansijske planove i izveštaje o izvršenju obaveza. Uvođenje sistema trezora omogućava višestruko bolju budžetsku kontrolu na državnom, ali i na lokalnom nivou. Pravilo je da se trezor formira u okviru Ministarstva finansija, što je slučaj i kod nas. Nadležnost jeste sadržana u plaćanju, vođenju evidencije, finansijskoj kontroli, izveštavanju, upravljanju novcem itd. Svrha postojanja ove institucije leži u tome da država ima uvid u svakom trenutku o sredstvima kojima raspolaže na osnovu uspostavljenog jedinstvenog računa budžeta na kome se i nalaze sve uplate i sa koga se vrši rashodovanje. Funkcije trezora su sledeće: kontrolisanje novčanih tokova, upravljanje istim, racionalost upotrebe sredstava, bolja likvidnost, kvalitetno informisanje. Krug poslova trezora zatvara se činjenicom da on obezbeđuje povezanost sistema plaćanja i njegovu namensku upotrebu kroz finalnu kontrolu nastanka troškova.

2.2 Interna kontrola

Interna finansijska kontrola u javnom sektoru je sveobuhvatni sistem mera za upravljanje i kontrolu javnih prihoda, rashoda, imovine i obaveza, koji uspostavlja Vlada kroz organizacije javnog sektora sa ciljem obezbeđivanja da su upravljanje i kontrola javnih sredstava, uključujući i strane fondove, u skladu sa propisima, budžetom i principima dobrog finansijskog upravljanja, odnosno efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i otvorenosti (Zakon o budžetskom sistemu, 2009, član82). Elementi interne kontrole bez kojih ova vrsta kontrole nije potpuna su: kontrolno okruženje – odnosi se na atmosferu koja vlada i koja utiče na stav zaposlenih; upravljanje rizicima – podrazumeva identifikaciju potencijalnih rizika i metode kojima se na njih reaguje; kontrolne aktivnosti – uključuju procedure i pravila koja se odnose na poslovanje; informacije i komunikacije – odnosi se na kompletnu evidenciju, pravila, procedure i pisanu dokumentaciju i priručnike koji su od koristi radi postizanja transparentnosti i polaganja računa za sredstva i obaveze; i praćenje i procene sistema – podrazumeva staranje o tome da sistem nadzora pravilno i efikasno funkcioniše. Kako je Zakonom o budžetskom sistemu rečeno, za valjano uspostavljanje, održavanje i ažuriranje sistema finansijskog upravljanja odgovoran je rukovodilac korisnika javnih sredstava. Isti ti rukovodioci u obavezi su da dostavljaju godišnje izveštaje Centralnoj jedinici za harmonizaciju. Treba naglasiti da interna kontrola nije događaj, već proces koji uključuje niz akcija. Stoga, ne obavlja je samo jedan čovek, rukovodilac, već svi u nekom sektoru gde rukovodilac snosi potpunu odgovornost.

2.3 Budžetska inspekcija

Ministarstvo finansija, odnosno nadležni organ lokalne vlasti, obavlja poslove budžetske inspekcije kod direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i drugih pravnih lica iz člana 68. Zakona o budžetskom sistemu. Budžetska inspekcija vrši nadzor i reviziju nad: svim direktnim i indirektnim korisnicima budžeta, organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja, javnim preduzećima koja su osnovana od strane Vlade.

Na ovom mestu potrebno je ukazati i na funkcije koje budžetska inspekcija ima. To su: *ex post* provera primene zakona, ocena sistema interne kontrole, kontrola primene zakona u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i zakonitog korišćenja sredstava, revizija načina rada, davanje saveta o implikacijama kontrole, saradnja sa eksternom revizijom (Ministarstvo finansija, 2015). Budžetska inspekcija je zamišljena tako da njen rad bude nezavisan, što dodaje na kredibilnosti i značaju ove institucije. Rad, obeležja, nadležnosti i slično uređuju se posebnim aktom Vlade i to na predlog ministra. Program rada obezbeđuje ministar koji je takođe i zadužen za metodologiju koja će se koristiti u radu. Konačno, budžetska inspekcija zadužena je za obavljanje kontrole kvaliteta rada inspekcije lokalne vlasti u svrhu obezbeđivanja jedinstvene primene postupka inspekcije

na celoj teritoriji Srbije. Po okončanju inspekcije podnosi se izveštaj nadležnom ministru sa nalazima, merama i preporukama. Preporuke, zapisnik i izveštaj takođe dobija i pravno lice kod koga je revizija vršena. Uredbu o radu i ovlašćenju budžetske inspekcije i njenim obeležjima donela je Vlada Republike Srbije gde se pored načina rada, ovlašćenja i obeležja navodi i pravna zaštita prilikom postupka inspekcije. Poslove budžetske inspekcije obavlja Ministarstvo finansija.

2.4 Revizija budžeta

Pored budžetske kontrole i budžetske inspekcije, uspostavljena je i revizija bužeta kao posledica novog budžetskog sistema. Ova revizija ima dva pojavna oblika i to: interna revizija i eksterna revizija. Funkcije oba oblika su određene Zakonom o budžetskom sistemu.

Interna revizija – trebalo bi da bude organizovana tako da joj cilj bude što veći doprinos ekonomičnosti i efikasnosti Vlade u skladu sa zakonskim direktivama. Kao što stoji u Zakonu o budžetskom sistemu „interna revizija je organizaciono nezavisna od delatnosti koju revidira, nije deo nijednog poslovnog procesa, odnosno organizacionog dela organizacije, a u svom radu je neposredno odgovorna rukovodiocu korisnika javnih sredstava" (Zakon o budžetskom sistemu, 2009, član 82). Kao i kod ostalih delova kontrole, i ova revizija obavlja se u skladu sa međunarodnim standardima, pridržavajući se ustanovljenog etičkog kodeksa kao i principa objektivnosti, kompetentnosti i integriteta. Revizija finansija obezbeđuje pouzdano obaveštenje o tome da li finansijski pregled odražava pravu sliku i tok novca u skladu sa opšteprihvaćenim računovodstvenim principima. Treba spomenuti da u internu reviziju, pored finansijske, koja je za nas bitnija, postoji i organizaciona revizija koja podrazumeva programsku reviziju, reviziju efikasnosti i programsku reviziju. Nije na odmet ukazati da je od prethodno pomenutih, ekonomska revizija u službi provere da li se resursi koriste na ekonomičan i efikasan način, da li je na snazi usklađenost sa zakonskim okvirom i slično. Za neometano funkcionisanje revizije su bitne sledeće navedene činjenice: izveštaj treba zahtevati u pisanoj formi sa sadržajem nezvaničnih informacija, ali onih koje su relevantne, nalaza i preporuka koje se odnose na aktivnosti koje su kontrolisane; treba obezbediti da revizor ima potpun, slobodan i nesputan pristup zaposlenima; uz to treba osigurati da svi ugovori prođu kroz proces revidiranja; eliminacija bilo kakvog političkog uticaja je neizostavna; osigurati da se svi odgovorni oglašavaju izveštajima na vreme u pisanoj formi sa navedenim preduzetim akcijama na osnovu dobijenih preporuka; zahtevati povratne informacije; uvesti periodični kvalitativni pregled funkcije revizije.

Revizor podnosi izveštaj nadležnom ministru u roku od 30 dana od završetka fiskalne godine. U njemu se navode sve izvršene revizije, nalazi, korekcije.

Eksterna revizija – odmah na početku treba reći da „završni račun budžeta RS i završni računi organizacija za obavezno socijalno osiguranje obavezno podležu eksternoj reviziji u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje nadležnost Državne revizorske institucije" (Zakon o budžetskom sistemu, 2009, član 92). Budžeti lokalnih vlasti takođe ulaze u završni račun. Pri usvajanju završnog budžeta mora se usvojiti i Izveštaj nezavisne revizije o završnom računu budžeta. Ovaj korak je neizostavan i u nekom pogledu ga možemo smatrati za višu instancu pri proveri završnih računa. Izveštaj eksterne revizije mora uključivati potvrđene informacije u vezi sa završnim računom budžeta i mišljenje da li razmatrani predlog završnog računa objektivno prikazuje prihode i rashode budžeta. Uz to, navodi se i da li postoji ravnoteža između potrošenog i onog što je planirano za određene troškove iz budžeta. U našoj praksi se mišljenje daje kao pozitivno, negativno ili postoji uzdržavanje od mišljenja.

Kako je ovo ipak parlamentarna funkcija, jer parlament odobrava budžet, potpuno je logičan sled da on preko državne revizije vrši nadzor nad trošenjem. Ukoliko državna revizija ne bi postojala, svaka kontrola bi se zasnivala na odnosima poverenja. Bitno je naglasiti da državna revizija jeste pomoć pri sprovođenju kontrole i samo je deo jednog šireg sistema, što je utoliko bolje shvatiti da revizija nije sama sebi cilj (DRI, 2015). Kredibilitet državnih revizija u bilo kojoj meri zavisi od njihove nezavisnosti u radu od onih struktura nad kojima se revizija sprovodi. Ova vrsta nezavisnosti uključuje i sve ostale – finansijsku, nezavisnost članova i slično. Upravo iz ovih razloga, državna revizija mora uticati na stvaranje jednog transparentnog i jednostavnog računovodstvenog sistema. Sve finansijske operacije koje pripadaju domenu javnog moraju biti podvrgnute reviziji. Takođe, državna revizija bi trebalo da bude ovlašćena za reviziju naplate poreza. Državna revizija mora biti nezavisna u svom radu, dok račune za svoje delovanje podnosi isključivo parlamentu. U skladu sa tim kome podnosi račune, obavezna je da jednom godišnje izvesti parlament o izvršenim revizijama. Nakon usvajanja izveštaja koje je izradila državna revizija, oni postaju javni i dostupni za javnost.

Kod nas je Zakon o državnoj revizorskoj instituciji donet 2005. godine; u njemu su navedeni podaci o osnivanju, delatnosti, nadležnosti, organizacije i način rada. Državna revizorska institucija definisana je kao najviši državni organ revizije javnih sredstava. Odgovorna je Narodnoj skupštini Republike Srbije i ima svojstvo pravnog lica (Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, 2005, član 3). Na ovom mestu bitno je još napomenuti da u sklopu eksterne revizije koju vrši Državna revizorska institucija, najbitnija za ovaj rad jeste revizija svrsishodnosti. Ova revizija znači ispitivanje trošenja sredstava iz budžeta, kao i drugih javnih sredstava uz uverljive dokaze da su ta sredstva potrošena za onu namenu koja je prvobitno i zamišljena, a da se sve uklapa u načela ekonomije – efektivnost i efikasnost (Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, 2005, član 2).

3. Zaključak

U ovom radu, pažnju smo usmerili na značaj koji ima efikasno sprovođenje kontrole nad trošenjem javnih sredstava, kao i na mehanizme kojima je to moguće postići. Koliko je Srbija ekonomski duboko zagazila u neracionalno raspolaganje javnim sredstvima, svedoci smo već skoro dve decenije. Svaka demokratski jaka država ima načina kojima se bori protiv finansijske nelikvidnosti. U slučaju naše države, ona ima načina, poseduje mehanizme i suština je držati se pravila. Korekcije u institucionalnom smislu su poželjne i na toj strani bismo imali oslonac ugledajući se na zemlje koje su uspešno razvile sistem koji funkcioniše sa dugoročno vidljivim rezultatima. Svakako, jednu od najvažnijih, možemo slobodno reći, i ključnu ulogu ima Narodna skupština koja kroz svoju reprezentativnu ulogu jača i nadzornu ulogu. Na osnovu toga bismo imali stvaran uvid u kako se koristi državni novac. Stiče se utisak da je kod nas najveći problem nepoverenje u onoga kome je poverena kontrolna uloga, pa dolazi do začaranog kruga u kome se stvara jedna zamagljena slika o dobro poznatoj teoriji kočnica i ravnoteže. Prvenstveno je bitno vratiti se na početak i iznova graditi ugled Narodne skupštine i jačati njenu poziciju kao kontrolnog organa kome bi pre svega izvršna vlast trebalo da služi u onoj najbitnijoj ulozi, a to je obezbeđivanje dobrobiti za stanovništvo obavljajući sve one nadležnosti koje već ima. Na osnovu sagledavanja instrumenata kojim se bori protiv korupcije kao najveće pošasti svake države, smatram da je najbitnija „decentralizacija” kada je revizija javnih finansija u pitanju. Naime, treba dati veću ulogu internoj reviziji. Dakle, svođenjem mehanizama na najniži mogući nivo kojim se ostvaruje bliskost sa korenom problema imaćemo temeljito hvatanje u koštac sa istim. Samim tim, drugi deo, odnosno eksterna revizija će efikasnije obavljati i dalje ogroman deo posla koji joj ostaje. Posledice bi bile višestruko povoljne: kako u smislu povećane ekonomske stabilnosti države, tako bi se to osetilo i na planu smanjenja socijalnih tenzija. Kao i u skoro svim oblastima, i u ovoj zakonska regulativa nije nepodobna. Naprotiv, zakoni i ostali potrebni akti postoje, ali nedostatak stručnog kadra ostavlja sav zakonodavni materijal u senci. Mora postojati svest o tome da menjanje odnosa prema trošenju državnog novca nije samo menjanje institucija i načina na koje funkcionišu, već je u pitanju i menjanje svesti. Pritom, osvestiti se moraju ne samo oni koji se kontrolom bave, već i oni nad kojima se kontrola sprovodi, a koji se koriste javnim sredstvima. Ceo proces je povezan sa svakom porom društvenog sistema, pa je transparentnost u sprovođenju reformi neophodna. Zaustaviti parlament na ispoljavanju samo zakonodavne funkcije nikako nije povoljno za kuću koja predstavlja narod, a koji tu kuću gradi.

Literatura

Bitam, D. (2013). *Parlament i demokratija u XXI veku, vodič ka dobroj praksi*. Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija.

Džonson, N. (2014) *Finansijski nadzor: priručnik za poslanike*. [*online*]. Dostupno na https://gopacsrbija.wordpress.com/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5/ [Pristupljeno 2. maja 2015].

Fiskalni savet. *Budžetski proces u Republici Srbiji: nedostaci i preporuke*. [*online*]. Dostupno na http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/budzetski_proces.pdf [Pristupljeno 3. maja 2015].

Rozen, H. (2011). *Javne finansije*. Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.

Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru (2013). Beograd: Službeni glasnik RS br. 99/11, 106/13

Ustav Knjaževstva Serbije (1835). [*online*]. Dostupno na http://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20Knezevine%20Srbije_Sretenjski%20ustav%20(1835).pdf [Pristupljeno 3. maja 2015].

Zakon o budžetskom sistemu (2009). Beograd: Službeni glasnik RS br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011

Zakon o državnoj revizorskoj instituciji (2010). Beograd: Službeni glasnik RS br. 101/2005, 54/2007, 36/2010

Internet prezentacija Državne revizorske institucije. [*online*]. http://www.dri.rs/lat/ [Pristupljeno 3. maja 2015].

Internet prezentacija Ministarstva finansija. [*online*]. http://www.mfin.gov.rs/ [Pristupljeno 3. maja 2015].

Nikola Džambasević, student master studija, FPN
Dušica Jovanović, studentkinja master studija, FPN

ULOGA NEFORMALNIH PARLAMENTARNIH GRUPA U ZAKONODAVNOJ I KONTROLNOJ FUNKCIJI PARLAMENTA: GOPAC I ŽENSKA PARLAMENTARNA MREŽA

Uvod

Povezivanje poslanika u neformalne parlamentarne grupe ima za cilj njihov uticaj na oblikovanje zakonodavnog procesa, kroz aktivnu participaciju u skupštinskim raspravama i mobilizaciju poslanika pri izglasavanju zakona, kao i sve veće vanparlamentarno angažovanje i pokretanje inicijativa u svojim domenima. Pored toga, ove grupe treba da rade i na jačanju kontrolne funkcije parlamenta, posebno kontrole izvršne vlasti, ali i ostalih organa i tela propisanih zakonom.

U ovom radu autori će pokušati da približe principe funkcionisanja, mehanizme i načine delovanja neformalnih parlamentarnih grupa u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Ovom prilikom, fokus će biti usmeren na GOPAC (Globalnu organizaciju parlamentaraca za borbu protiv korupcije) i Žensku parlamentarnu mrežu.

Ovakva praksa neformalnog parlamentarnog povezivanja je novitet u političkom životu Srbije i još uvek je u povoju (obe grupe osnovane su 2013. godine). Neformalne parlamentarne grupe mogu biti prepoznate kao odlični medijatori između parlamentaraca, vlade i civilnog sektora. Prema tome, kapacitet njihovog uticaja može potencijalno poslužiti kao indikator demokratičnosti jedne zemlje. Autori će najpre predstaviti ove dve neformalne grupe u Narodnoj skupštini Republike Srbije, njihovu ulogu i funkciju; zatim će se analizirati rad, postignuća i uticaj ovih grupa; potom će biti prikazan pregled preporuka za podizanje kapaciteta i povećanje efektivnosti u radu, uz zaključna razmatranja.

1. Zadaci i ciljevi GOPAC-a

U rangu sa zaštitom životne sredine, korupcija predstavlja problem globalnih razmera. Da je rešavanje ovog problema za Srbiju od posebne važnosti, pokazuje nam

istraživanje Transparency International-a gde je Srbija rangirana na 78. mestu, pri čemu su od zemalja Jugoistočne Evrope od Srbije lošije rangirane samo Bosna i Hercegovina i Albanija (Transparency International, 2014).

Uviđajući važnost ovog problema i potrebu za globalnim povezivanjem u rešavanju problema korupcije, parlamentarci su juna 2013. doneli Povelju o osnivanju Globalne organizacije parlamentaraca za borbu protiv korupcije u Srbiji (GOPAC).

Najl Džonson u GOPAC-ovom priručniku za poslanike upućuje na osnovne zadatke ove organizacije: Regionalni ogranci GOPAC-a rade na lokalnom nivou i jačaju kapaciteta poslanika da se bave pitanjima korupcije i promovišu dobro upravljanje. Regionalni ogranci identifikuju mogućnosti za sprovođenje međunarodnih i regionalnih sporazuma i ugovora u svojoj oblasti i jačaju kapacitet poslanika da obavljaju svoju nadzornu ulogu u parlamentu (Džonson, 2014).

Nacionalni ogranak GOPAC-a u Srbiji, Poveljom o osnivanju nije odstupio od osnovnih ciljeva organizacije koji su postavljeni na globalnom nivou. Ogranak je utvrdio kao osnovne ciljeve i zadatke:

– uspostavljanje standarda ponašanja koji promovišu transparentnost, odgovornost i dobro upravljanje;

– promocija vladavine prava i odgovornosti državnih institucija;

– razvijanje kapaciteta Narodne skupštine i narodnih poslanika za jačanje kontrolne funkcije Narodne skupštine, posebno kontrole rada vlade i trošenja javnih sredstava;

– podsticanje razmene informacija, znanja među članovima Nacionalnog ogranka, koja se odnose na antikorupcijske mere;

– *podsticanje narodnih poslanika da donose zakone koji promovišu transparentnost, odgovornost i dobro upravljanje* (*podvukao N. Dž)*;

– edukacija narodnih poslanika o oblicima, karakteru i načinima borbe protiv korupcije,

– delovanje u cilju poboljšanja sposobnosti nacionalnih institucija da se delotvorno nose sa korupcijom;

– rad sa drugim naionalnim ograncima na mobilizaciji resursa za antikorupcijske programe, uključujući i podršku aktivnostima nacionalnih ogranaka i Globalne organizacije (GOPAC, 2013a).

Važno je primetiti da i u Programu rada GOPAC-a u Srbiji, kao osnovne zadatke, parlamentarci sebi postavljaju nadgledanje aktivnosti vlade i drugih državnih organa, posebno u vezi sa pitanjima javnih finansija (GOPAC, 2013b). Da su problem trošenja javnih sredstava prepoznali kao najveći izvor koruptivnih radnji, govori u prilog i da su programom rada kroz radionice od sedam tema, dve direktno u vezi sa javnim

finansijama: upravljanje javnim finansijama, planiranje budžeta, koruptivni rizici, kontrola zakonitosti, svrsishodnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava; uvođenje portala za nadzor nad javnim finansijama.

1.1 Članstvo u GOPAC-u i afirmacija ogranka kroz rad parlamentaraca

Prema Povelji, članovi Nacionalnog ogranka su narodni poslanici i bivši narodni poslanici Narodne Skupštine. Nezavisni i samostalni državni organi, organizacije i tela, strukovna udruženja, naučne i obrazovne institucije, organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije i institucije čiji su ciljevi zajednički ciljevima globalne organizacije mogu imati status pridruženog člana u Nacionalnom ogranku (GOPAC, 2013a).

Ono što je eksplicitno naglašeno u Povelji je da je član dužan da se ponaša i obavlja svoje dužnosti u skladu sa vrednostima i ciljevima za koje se GOPAC zalaže, da ih promoviše, kao i da doprinosi zaštiti tih vrednosti. Ovo se u neformalnim razgovorima tumači i kao dužnost afirmativne promocije samog Ogranka (GOPAC, 2013a;(ParlamentSrbija, 2014).

1.2 Finansiranje GOPAC-a

Problem finansiranja organizacija koje za centralni zadatak imaju borbu protiv korupcije prvenstveno proizilazi iz nevoljnosti izvršne vlasti da bude kontrolisana. Sredstva za suzbijanje koruptivnih radnji mogu biti uperena upravo protiv onih koji raspolažu javnim finansijama. Iako nije dugoročno rešenje, najzdraviji izvor finansiranja ovakvih organizacija uglavnom dolazi iz nevladinih fondova i međunarodnih fondova.

Poveljom je utvrđeno da Nacionalnom ogranku, kao nestranačkoj i dobrovoljnoj parlamentarnoj grupi, podršku u radu pružaju međunarodne organizacije, fondacije i institucije, kao i organizacije civilnog društva (GOPAC, 2013a). Za prve dve godine rada, Ogranak je dobio podršku od UNDP-a i Švajcarske agencije za razvoj i saradnju kroz projekat UNDP-a „Jačanje nadzorne funkcije, javnosti rada i efikasnosti Narodne skupštine Republike Srbije“. Na drugom sastanku GOPAC-a, tadašnji predsednik Ogranka Zoran Babić naglasio je da je potrebno razmišljati i tražiti izvore finansiranja i po isteku te dve godine: „Ono što je neophodno je da u radu u naredne dve godine ipak razmišljamo i o finansijskim sredstvima za nastavak ovog projekta i nakon 2015. godine. Mislim da je ovo dobro gledanje iza nekoliko brda u budućnosti, jer borba protiv korupcije nije jednokratan potez... mislim da je to posao koji mora da se radi u kontinuitetu i da je korupcija kao ona aždaja kojoj odsečeš jednu glavu, a mogu da narastu tri. Zbog toga je pažnja i nas kao poslanika i organizacije same... mora da bude permanentna i zbog toga je ovaj prvi zadatak obezbeđenje finansijskih sredstava i nakon 2015. godine“ (ParlamentSrbija, 2014).

2. Ženska parlamentarna mreža[3]

Ženska parlamentarna mreža (u nastavku: ŽPM) oformljena je tokom devetog saziva Narodne skupštine Republike Srbije, 14. februara 2013. godine i okuplja sve narodne poslanice u aktuelnom sazivu, bez obzira na stranačku pripadnost i "deluje na načelu dobrovoljnosti, na demokratski i transparentan način" (Ženska parlamentarna mreža, 2014). Ova mreža je neformalnog karaktera, dok se sve aktivnosti, planovi i ciljevi oblikuju zajednički, konsenzusom parlamentarki. Rukovodeća načela delovanja usmerena su ka promociji demokratije, vladavine prava i ljudskih sloboda i protiv bilo koje vrste diskriminacije (Ženska parlamentarna mreža, 2014).

2.1 Preduslovi osnivanja i nastanak ŽPM

Formiranjem ŽPM došlo je do šireg organizovanja narodnih poslanica, koje su se udružile radi postizanja saglasnosti oko pitanja koje najviše pogađaju žensku populaciju i žene u parlamentu. Preduslovi i povodi kojim su se poslanice vodile odnose se na činjenice da su 51,3% stanovnika u Srbiji žene; na permanentno povećavanje broja poslanica u sazivima od 1990. godine (1,6% žena u parlamentu), pa do 2012. godine kada su 33% narodnih poslanika žene (Zakon o ravnopravnosti polova, 2009); na prethodno donetim važnim zakonima u Narodnoj skupštini Republike Srbije, poput Zakona o diskriminaciji i Zakona o ravnopravnosti polova, oba iz 2009. godine; kao i na izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika iz maja 2011. godine, kojima je propisano da na izbornim listama svaki treći kandidat mora biti lice slabije zastupljenog pola na listi (Zakon o izboru narodnih poslanika, 2011).

Inicijalna ideja o formiranju ove mreže potekla je tokom realizacije projekta "Žene za demokratiju i jednakost" finansiranog od strane Evropske komisije i finske vlade uz saradnju sa Beogradskim fondom za političku izuzetnost. Ovu inicijativu podržali su tadašnji predsednik Narodne skupštine Republike Srbije, Nebojša Stefanović, Misija OEBS-a u Srbiji i Beogradski fond za političku izuzetnost. Od svog formiranja, pa do danas, ŽPM učestvovala je u nizu konferencija i seminara kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou (personalna komunikacija sa narodnom poslanicom Dubravkom Filipovski, 4. maj, 2015).

2.2 Organizaciona struktura Mreže

Mreža je strukturirana tako da je predstavlja kolegijum (izvršno telo) od 15 narodnih poslanica, koje su ujedno i predstavnice svojih poslaničkih grupa. Kolegijumom predsedava jedna koordinatorka na svaka tri meseca, a predsedavajuća se bira na osnovu brojčanog stanja u poslaničkoj grupi. Koordinatorke donose pravila o radu ŽPM, godišnji

[3]Posebnu zahvalnost dugujemo predsednici ŽPM-a Mariji Obradović i koordinatorki Dubravki Filipovski na dobijenim informacijama i materijalu u vezi sa radom ŽPM-a.

plan rada i godišnji izveštaj o radu. ”Koordinatorka se bira po unapred utvrđenom redosledu od najveće, ka najmanjoj poslaničkoj grupi na period od tri meseca” (Ženska parlamentarna mreža, 2014), pa je tako zadatak koordinatorke da predstavlja ŽPM u javnosti sa prethodnom i budućom koordinatorkom, saziva, organizuje i predsedava sastancima, predlaže godišnji plan rada, delegira zaduženja članicama, nadgleda izvršavanje odluka, podnosi godišnji izveštaj o radu, stara se o dokumentaciji koja nastaje u radu, predlaže pravila o radu i obavlja druge neophodne poslove. Sastanci se najčešće održavaju jednom mesečno, a po potrebi i češće. Sve odluke donose se isključivo konsenzusom (Ženska parlamentarna mreža, 2014).

Kada je reč o finansiranju, podršku u radu poslanice dobijaju od samog parlamenta, međunarodnih organizacija i institucija i nevladinih organizacija u vidu logističke podrške i zajedničke realizacije određenih programa. Članice u mrežu pristupaju dobrovoljno i kao nestranačkoj grupi (Ženska parlamentarna mreža, 2014).

2.3 Zakonodavna i nadzorna uloga ŽPM-a

Glavni zadatak koje su parlamentarke postavile odnosi se na aktivno učestvovanje na donošenju zakona i oblikovanju zakonodavne politike. Neizostavno je konstantno nadziranje i kontrola implementacije postojećih zakona i politika. Oblasti na kojima je fokusiran rad Mreže, odnose se na donošenje novih zakona i politika i nadzor u sprovođenju aktuelnih zakonskih rešenja posebno u oblastima:

– promocije prava žena i njihovog aktivnog uključivanja u sve društvene tokove;

– ostvarivanja ravnopravnosti polova;

– podsticanja žena na veće učešće u političkom i javnom životu i stvaranju uslova za to;

– promocije znanja i obrazovanja kao neophodnog uslova za poboljšanje položaja žene;

– zaštite i unapređenja položaja žene i porodice;

– jačanja ekonomskog položaja žene;

– suzbijanja nasilja nad ženama i u porodici;

– širenja svesti o ženskoj solidarnosti;

– poboljšanja sposobnosti nacionalnih institucija da se delotvorno nose sa svim oblicima diskriminacije;

– edukacije narodnih poslanica o oblicima, karakteru i načinima borbe protiv diskriminacije;

– ostvarivanja drugih načela koja doprinose poštovanju dostojanstva čoveka i njegovih prava i sloboda i isključivanje diskriminacije po bilo kom osnovu (Ženska parlamentarna mreža, 2014).

Godišnjim planom aktivnosti za period od 1. oktobra 2014. do 1. oktobra 2015. godine postavljeni su ciljevi koji se odnose na redovno sazivanje sednica, konstantnu i aktivnu komunikaciju parlamentarki sa predstavnicima civilnog društva, međunarodnim organizacijama, nezavisnim regulatornim telima, predstavnicima sindikata i udruženja, kao i veće pojavljivanje u medijima u cilju promocije rada Mreže. Među prioritetima u toku daljeg rada, posebno se insistira na većem učešću žena u javnom i političkom životu Srbije, širenju svesti o ženskoj solidarnosti i afirmaciji rodne ravnopravnosti na svim nivoima odlučivanja.

Ključni izazovi postavljeni ispred ŽPM su rušenje političkih, socijalnih i ekonomskih predrasuda i stereotipa putem donošenja odgovarajućih zakona, ali i kroz vanparlamentarne aktivnosti. Pored toga, veliki izazov biće zahtev i aktivno delovanje na izmenama postojećih zakonskih rešenja i insistiranje na učešću što većeg broja žena u izvršnoj vlasti sa minimalnim zahtevom od 30% učešća. Takođe, parlamentarke podstiču aktiviranje žena na lokalnom nivou, kao i učestvovanje u izvršnoj vlasti, jer u Srbiji trenutno ima samo osam žena predsednica opština i gradonačelnica (personalna komunikacija sa narodnim poslanicama Dubravkom Filipovski, 4. maj, 2015 i Marijom Obradović, 11. maj, 2015). Jedan od bitnih preduslova realizacije ovih zadataka oslanja se na konstantno prisustvo u medijima i socijalnim mrežama, ali i aktivnoj promociji i mobilizaciji što većeg broja žena, a sve u cilju što iscrpnijeg korišćenja kapaciteta i potencijala mreže.

2.4 Postignuća i rezultati rada parlamentarki

Rad narodnih poslanica rezultirao je najpre podnošenjem i usvajanjem amandmana na Krivični zakon na osnovu kog seksualni delikt nad decom ne zastareva. Srbija je druga evropska zemlja, nakon Velike Britanije, koja je ukinula zastarevanje seksualnog delikta. Pored toga, nakon održane Nacionalne konferencije 1. decembra 2013. godine u Beogradu, podstaknuto je formiranje odborničkih mreža u lokalnim samoupravama Srbije, kojih trenutno ima preko 70, a obrazovana je i Ženska parlamentarna mreža u skupštini AP Vojvodine.

Kao bitna stavka izdvaja se pozitivna ocena rada ŽPM u izveštaju Evropske komisije za Srbiju (1. jun 2013). Rad ŽPM rezultirao je porastom broja poslanica u radu parlamentarnih odbora i delegacija aktuelnog saziva parlamenta. Primera radi, u devetom sazivu Narodne skupštine Republike Srbije u periodu od 2012. do 2014. godine, samo

11% parlmentarki učestvovalo je u radu skupštinskih odbora, dok nijedna delegacija nije imala nijednu predstavnicu. U aktuelnom, desetom sazivu 33% narodnih poslanica učestvuje u radu odborâ, od čega je osam predsednica odbora (personalna komunikacija sa narodnom poslanicom Marijom Obradović, 11. maj, 2015). Upravo se jedan od ključih izazova koje ŽPM postavlja, odnosi na povećanje brojčanog udela žena na svim nivoima upravljanja.

Važno je istaći da je ŽPM aktivno učestvovala u raspravi tokom usvajanja Istanbulske konvencije, a Srbija je osma zemlja koja je ratifikovala ovu konvenciju koja se odnosi na sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (personalna komunikacija sa narodnom poslanicom Marijom Obradović, 11. maj, 2015).

Najsvežija aktivnost odnosi se na potpisivanje vrlo važnog protokola o saradnji između Ženske parlamentarne mreže i Koordinacionog tela za ravnopravnost polova Vlade Srbije sa ciljem da ”rad na osnaživanju žena prevazilazi sve druge vrste interesa” (Tanjug, 2015).

2.5 Saradnja sa institucijama, organizacijama i civilnim sektorom

Uspostavljanje saradnje i osluškivanje žena i ideja van parlamenta predstavlja određen način dobijanja dodatnog legitimiteta i podsticaja za rad. Primera radi, ŽPM je uspostavila praksu redovnog konsultovanja sa udruženjima preduzetnica i privrednica u Srbiji, kao i sa organizacijama koje se bave ovom problematikom. Pored toga, postignut je dogovor sa predstavnicama Sindikata medicinskih sestara za pokretanje inicijative za promenu Pravilnika oradu, radi rasterećenja od teškog fizičkog rada u toj struci. Takođe, parlamentarke su se sastale i sa predstavnicima LGBT grupa radi dogovora za pokretanje inicijative izmene zakona po kojem bi se omogućila promena pola u broju u ličnim kartama, čiju će realizaciju parlamentarke podržati kada se aktuelizuje ova tema.

Interaktivna komunikacija i kreiranje zajedničkih ciljeva sa predstavnicima organizacija i civilnog sektora, jedan je od glavnih prioriteta u radu ove mreže. U godišnjem Planu aktivnosti ŽPM (Godišnji plan aktivnosti Ženske parlamentarne mreže za period od 1. oktobra 2014. do 1. oktobra 2015. godine), poslanice su označile kao bitno: učešće u nacionalnim i regionlnim konferencijama, organizovanje seminara i stručnih skupova, posete lokalnim samoupravama kao i potpisivanje Memoranduma o sarandnji Narodne skupštine Republike Srbije o podsticanju ženskog preduzetništva na predlog ŽPM sa Unijom poslovnih žena Srbije i Kancelarije Evropske komisije u Beogradu (Izveštaj o radu Ženske parlamentarne mreže za period od 14. februara, 2013. do 1. oktobra 2014. godine).

2.6 Uticaj žena u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Stepen realizacije zahteva, programa i ideja kroz delovanje ŽPM neraskidivo je povezan sa položajem žena u parlamentu, a samim tim i njihovim uticajem koje kroz rad ostavaruju. U parlamentima gde se na narodne poslanice gleda kao na broj kojim se popunjava kvota, nijedna njihova inicijativa neće biti realizovana u potpunosti ukoliko nemaju iskrenu podršku kolega. Da bi određeni zakoni bili izglasani, parlamentarkama je neophodna najpre bojčana podrška kolega, ali i istinsko razumevanje za ideje i predloge koje zastupaju. Iako se Srbija visoko kotira na listi parlamenata sa najvećim brojem poslanica (zauzima 5. mesto u Evropi i 23. u svetu (Tanjug, 2015)), otvara se diskutabilno pitanje: kolika je realna moć i kakav je položaj poslanica u Narodnoj skupštini Republike Srbije? Na osnovu istraživanja zajedničke inicijative organizacija civilnog društva"Otvoreni parlament"[4] (Žene u parlamentu – samo kvota ili stvarni uticaj? 2014) uočene su tedencije nejednakog tretmana između narodnih poslanika i narodnih poslanica. Problem se ogleda u smanjenom učešću poslanica u radu odbora i članstva u delegacijama (što je ŽPM prvobitno i identifikovala kao problem) i koncentrisanju rada poslanika, odnosno poslanica na, uslovno rečeno, "ženske i muške oblasti", gde se parlamentarke više podstiču ka socijalnim oblastima i problematici povezanoj sa porodicom, decom, ravnopravnošću, ljudskim pravima, kulturi i informisanju kao podobnije za takvu tematiku, dok su za poslanike rezervisane oblasti bezbednosti, finansija i infrastrukturnih pitanja. Dakle, dokle god žene ne budu imale znatnijeg udela u radu odbora i delegacija (u svim oblastima podjednako), to možemo posmatrati kao indikator neravnopravnosti, samim tim i smanjeni potencijal prilikom realizacije i vidljivosti inicijativa poslanica.

3. Preporuke za podizanje kapaciteta i efektivnosti rada GOPAC-a i ŽPM-a

S obzirom na to da su predstavljene neformalne parlamentarne grupe još uvek u povoju (osnovane su 2013. godine), autori su identifikovali još mnogo prostora za napredak u radu i za širenje domena delovanja ovih grupa. Tome svedoče skromni rezultati rada, premda postoje kvalitetni predlozi i inicijative koje čekaju realizaciju. Ovim grupama je najpre potrebna podrška kako kolega i institucija, tako i građana (u oba slučaja prepoznata je mala medijska vidljivost i nedovoljna interaktivnost u komuniciji sa što većim brojem građana).

Analizirajući uporedno istraživanje demokratskih performansi parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore, neposredno pred osnivanje GOPAC-a u Srbiji, Dušan Spasojević zaključuje: „Potpuno je očigledno da se suprematija izvršne vlasti odslikava i

[4]Sastav čine: CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost iz Beograda, Nacionalna koalicija za decentralizaciju sa sedišem u Nišu, YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava iz Beograda i SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu iz Beograda.

na obavljanje kontrolne funkcije od strane srpskog parlamenta. Pravni okvir za ovu funkciju ima određene mane, ali se stiče utisak da je naveći nedostatak u nepoštovanju propisanih pravila od strane vlade i drugih organa, kao i od samog parlamenta... Takođe, svi akteri ističu značaj neformalnih i diskrecionih kanala uticaja i komunikacije između parlamenta i izvršne vlasti“ (Spasojević, 2012).

Istraživanje koje je Transparency International sproveo u 2014. godini pokazuje nam da je rejting Srbije u polju korupcije slabiji u odnosu na 2013. godinu. (Transparency International, 2014). I pored pokušaja da se uvećaju kapaciteti parlamenta osnivanjem neformalne parlamentarne grupe koja bi dodatno vreme posvetila ovom problemu, Srbija postiže lošije rezultate u odnosu na period kada ovakva grupa nije postojala i rangira se na samom dnu evropskih zemalja.

Prvi dvogodišnji plan rada GOPAC-a bio je izuzetno skroman. U tom periodu bilo je predviđeno da se formira organizaciona struktura, unaprede kapaciteti narodnih poslanika, vodi aktivnija komunikacija sa građanima i podigne nivo svesti o značaju suzbijanja korupcije, kao i jačanje saradnje sa ostalim nacionalnim ograncima GOPAC-a. Iako sprovođene, rezultati nekih od ovih aktivnosti su teško merljivi. Mnogo je teško utvrditi koliko su kapaciteti narodnih poslanika unapređeni, ili koliko je GOPAC uspeo da dopre do građana. Dobar primer jeste *twitter* profil GOPAC-a, koji prati svega 60-ak tviteraša.

Istina, veoma je malo prostora za adekvatnu borbu parlamentaraca protiv korupcije u poziciji kada parlament ima infinitezimalan uticaj na izvršnu vlast. Činjenica je da su za borbu protiv korupcije važniji duboki sistemski rezovi, i to je ono polje u kome bi GOPAC mogao da preuzme značajniju ulogu. Kreairanje zakonodavnih predloga u skladu sa demokratskom praksom zemalja koje postižu najbolje rezultate u borbi protiv korupcije treba da bude prioritetan zadatak GOPAC-a u Srbiji, a nacionalnom ogranku taj posao može olakšati globalna mreža parlamentaraca. Pred GOPAC-om je i zadatak da obezbedi stabilne izvore finansiranja i da mobiliše parlamentarce za što aktivnijim članstvom u ogranku.

Na drugoj strani, kada je reč o ŽPM, iako postoji svega malo više od dve godine, osnivanje ove mreže igra nezamenljivu i ključnu ulogu u pokretanju mnogih pitanja i rešavanju mnogih diskutabilnih problema koji su vrlo često prožeti stereotipima i predrasudama. Kao što je Mreža poslanica do sada i insistirala, akcenat bi trebalo staviti na aktivno učešće parlamentarki prilikom donošenja zakona koji se odnose na pitanja rodne ravnopravnosti, vladavine prava i ljudskih sloboda, ekonomskog osnaživanja žena, porodičnih pitanja i zalaganja protiv svakog vida diskriminacije i slično. Isto tako, od važnosti je i pomno praćenje i nadzor implementacije zakona i politika (pre svega onih povezanih sa ženskim pitanjima), *kao i najoštrije reagovanje na potencijalna odstupanja od sprovođenja propisanih mera, zakona i nedoslednosti pri implementaciji, koja bi*

trebalo u najvećoj mogućoj meri isticati u medijima kao primere loše prakse i uz javno identifikovanje osoba koje krše i koče procese. (*podvukla D. J*).

Jedna od preporuka odnosi se na podizanje medijske vidljivosti ŽPM koja još uvek nije medijski adekvatno predstavljena. Iako ŽPM nesporno ima plodnu saradnju sa mnogim organizacijama (kako domaćim, tako i organizacijama u regionu), veća medijska zastupljenost, promocija i upoznavanje širokog kruga žena sa radom mreže potencijalno bi aktivirala još veći broj i žena i organizacija iz civilnog sektora širom Srbije. Dakle, fokus bi trebalo staviti na veću prepoznatljivost i identifikaciju među građanima. Ovakav vid saradnje i povezivanja može biti značajan i funkcionalan posredni kanal participacije velikog broja žena sa zajedničkim stremljenjima i ciljevima, pre svega, zato što ŽPM ima kapacitet i potencijal za realizaciju ovakvih zajedničkih interesa.

Takođe, kao bitan faktor i preduslov još efektivnijeg rada parlamentarki jeste i solidarnost, upućenost i razumevanje od strane narodnih poslanika u njihov rad i aktivizam, koji bi svoje parlamentarne koleginice trebalo da shvate kao krucijalne saigrače (a ne protivnike ili nekoga ko samo ispunjava propisanu kvotu) u skupštinskoj areni, već da svaki vid progresa i uspeha u ovoj sferi percepiraju kao zajedničku pobedu.

4. Zaključna razmatranja

Kratka istorija parlamentarizma u Srbiji retko je poznavala dobrovoljno i nestranačko organizovanje poslanika radi rešavanja gorućih društvenih problema. Dobrovoljno organizovanje narodnih poslanika u neformalnim parlamentarnim grupama kako iz kruga poslanika koji dolaze iz opozicije, tako i onih sa pozicije, veliki je napredak u poboljšanju imidža parlamenta i dobar je pravac u postizanju šireg parlamentarnog konsenzusa, a potencijalno i šireg društvenog konsenzusa oko problema za čije je rešavanje takav konsenzus potreban.

Mlade parlamentarne grupe, Ženska parlamentarna mreža i Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije u Srbiji, iskorak su i primer kako bi narodni poslanici trebalo u budućnosti da se organizuju oko rešavanja važnih društvenih i političkih tema. Nekoliko koristi se može izvući iz daljeg rada parlamentaraca u neformalnim parlamentarnim grupama: uvećanje kapaciteta Narodne skupštine i samih narodnih poslanika; institucionalno rešavanje problema; povezivanje organizacija civilnog društva, narodnih poslanika i izvršne vlasti; postizanje šireg konsenzusa; poboljšanje imidža Narodne skupštine i vraćanje poverenja javnosti u rad narodnih poslanika. Sužene su mogućnosti zakonodavne vlasti da se izbori za svoj prostor pored izvršne vlasti, ali ako je neka borba legitimna, legitimna je borba za demokratizaciju i saradnju.

Literatura

Best (2015). *Mihajlović: Osnaživanje žena prevazilazi sve druge interese* [*online*]. Dostupno na: http://www.tvbest.rs/156462-mihajlovic-osnazivanje-zena-prevazilazi-sve-druge-interese [pristupljeno 15. maja, 2015].

Blic (2015).*Gojković: Srbija peta u Evropi i 24. u svetu po broju žena u parlamentu* [*online*]. Dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Politika/539006/Gojkovic-Srbija-peta-u-Evropi-i-23-u-svetu-po-broju-zena-u-parlamentu [pristupljeno 10. maja, 2015].

Džonson, N. (2014). *Finansijski nadzor: Priručnik za poslanike.* [*online*]. Dostupno na: https://gopacsrbija.files.wordpress.com/2014/05/gopac-finansijski-nadzor-prirucnik.pdf [Pristupljeno 13. 05. 2015].

Otvoreni parlament (2014) – *Žene u parlamentu – samo kvota ili stvarni uticaj? Rodnaravnopravnost u Narodnojskupštini RepublikeSrbije, strana 14* [*online*]. Dostupno na: http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/2014/Zene_u_parlamentu_Samo_kvota_ili_stvarni_uticaj.pdf [pristupljeno 10. maja, 2015].

Parlament Srbija (2014). *IX saziv – Drugi sastanak GOPAC-a.* [*online*]. Dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=TpZxVDXuhFY [Pristupljeno 13. 05. 2015].

Parlament Srbija (2014). *IX saziv – Četvrti sastanak nacionalnog ogranka GOPAC.* Dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=9bwfreKZ43I [Pristupljeno 13. 05. 2015].

Povelja o osnivanju Globalne organizacije parlamentaraca za borbu protiv korupcije u Srbiji (2013). [*online*]. Dostupno na: https://gopacsrbija.files.wordpress.com/2014/05/20130605-povelja-gopac_sr1.pdf [Pristupljeno 13. 05. 2015].

Program rada Globalne organizacije parlamentaraca za borbu protiv korupcije u Srbiji (2013). [*online*]. Dostupno na: https://gopacsrbija.files.wordpress.com/2014/03/20130710-program_rada-gopac_sr.pdf [Pristupljeno 13. 05. 2015].

Spasojević, D. (2012). Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije. *U Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore,* Beograd, Sarajevo, Podgorica, 135-146.

Transparency International (2014) – *Corruption perceptions index 2014* [*online*]. Dostupno na: http://www.transparency.org/cpi2014/results [Pristupljeno 11. juna, 2015].

Zakon o ravnopravnosti polova (2009), Beograd: Službeni glasnik RS, br. 104/2009.

Zakon o izboru narodnih poslanika (2011), Beograd: Službeni glasnik RS, br. 36/2011.

Ženska parlamentarna mreža (2014). *Godišnji plan aktivnosti.* Beograd: Ženska parlamentarna mreža.

Ženska parlamentarna mreža (2014). *Izveštaj o radu.* Beograd: Ženska parlamentarna mreža.

Ženska parlamentarna mreža (2014). *Pravilnik o radu.* Beograd: Ženska parlamentarna mreža.

Bogdan Urošević
Student master studija, FPN

KONTROLNA FUNKCIJA NARODNE SKUPŠTINE I NEZAVISNA DRŽAVNA TELA – UNAPREĐENJE KAPACITETA ILI ČETVRTA VLAST?

Uvod

Država, kao tradicionalno najviši institucionalni i organizacioni oblik političkog života ljudi na određenoj teritoriji, prolazi kroz višestruke procese rekonceptualizacije sadržaja i dometa svojih funkcija i nadležnosti, ali i samih strukturnih postavki na kojima počiva. Klasično određenje suverenosti u smislu nedeljive, neotuđive i neprenosive vrhovne vlasti koja se odnosi na sve građane određene teritorije teško je održivo u uslovima globalizacije, postojanja mnoštva obavezujućih međunarodnih deklaracija i paktova, kao i formiranja novih, regionalnih oblika političkog organizovanja poput Evropske unije koja je najdalje odmakla u ovom pogledu. Iako ovakve tendencije mogu poslužiti kao osnov za proglašavanje kraja nacionalne države kao dominantnog oblika političkog organizovanja, ovakav stav se vrlo lako može pokazati kao preuranjen (videti više u: Stojiljković, 2010). Naime, pokušaj donošenja Evropskog ustava (videti u: Hiks, 2003) očigledno je propao, što pokazuje da čak i države evrozone koje su otišle najdalje u prenošenju svojih ingerencija na zajednički subjekt ekonomskog, ali i političkog odlučivanja u vidu EU, još uvek nisu spremne da se odreknu značajnog dela svojih moći i nadležnosti, kao i da u rukama žele da zadrže instumente koji im mogu poslužiti da se u krajnjoj liniji ograde od centralizovanog sistema odlučivanja koji široko prevazilazi njihove nacionalne granice. Ukoliko je teško neprimetiti sve procese koji ukazuju na to da država prolazi kroz niz promena od kojih se neke opravdano mogu smatrati fundamentalnim, utoliko je još teže zanemariti činjenicu da je nacionalna država i dalje značajan, a verovatno i najznačajniji akter kako na unutrašnjem, tako i na spoljnopolitičkom planu.

Međutim, ne može se reći da je današnja savremena država identična onoj koja je postojala npr. početkom 19. veka. Sredinom 60-ih godina 20. veka, nastaje potreba za „...rekonstrukcijom tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa“ (Lilić, 2008). Princip podele vlasti, na kojem su zasnovani svi savremeni politički i pravni sistemi u

savremenoj državi zahteva temeljne promene. Danas se sve češće u javnom diskursu govori o „četvrtoj“ vlasti. Razvoj, a pre svega širenje pojedinih institucija, kao što su institucije ombudsmana, od pomenutog perioda do danas, navodi nas na to da teorija podele vlasti sve više evoluira, te da nas praksa usmerava u pravcu razmišljanja o potrebi teorijskog uobličavanja četvrte grane vlasti, koja se odražava u različitim oblicima novih institucija, koje su izvan izvršne vlasti, pravosuđa i parlamenta, iako to „...teorija prava još uvek nije priznala“ (Šoltes, 2004). To nas upravo vraća na kontrolnu funkciju parlamenta u sistemu podele vlasti, ali i kontrolnu funkciju različitih oblika nezavisnih državnih organa, njihovom položaju, odnosu prema parlamentu, kao i o njihovoj uzajamnoj vezi.

Ova analiza prvenstveno se odnosi na određena pitanja unutar političkog sistema Republike Srbije, tačnije na položaj nezavisnih kontrolnih organa u postojećem političkom i pozitivno-pravnom poretku Republike Srbije u kontekstu njihovog položaja u odnosu na tradicionalnu horizontalnu podelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. U odnosu na ovaj kriterijum, moguće je smeštanje ovih organa u okrilje jedne ili više postojećih grana vlasti, ili njihovo izmeštanje iz ove tradicionalne klasifikacije i obrazovanje u potpunosti nove, tzv. „četvrte grane vlasti“. Zato se nameće potreba za sprovođenjem analize njihovih odnosa sa ostalim vlastima. Proporcionalno međusobnom uticaju i potencijalnom preklapanju nadležnosti koje se može javiti između Narodne skupštine i nezavisnih kontrolnih organa, priroda odnosa ovih institucija može se pokazati kao najreleventniji pokazatelj prostora koji nezavisna tela zauzimaju u uporednim, a posebno u okviru političkog i pravnog sistema Srbije.

1. Načelo podele vlasti

Podela vlasti može se posmatrati kao „organizaciono načelo na kome danas počivaju svi savremeni pravni i politički sistemi vlasti“ (Milenković, 2013). A, kako sistemi vlasti kao institucionalizovane moći i pravno uobličene prinude predstavljaju okosnicu svake savremene države, pa i Srbije, jasno je da i priroda odnosa između različitih grana vlasti u značajnoj meri određuje karakter države koja je u pitanju. Na kraju, modaliteti ovih odnosa i služe kao osnova za razlikovanje parlamentarnih, predsedničkih, polupredsedničkih i skupštinskih (konventskih) političkih sistema (videti u: Vasović, 2008). Međutim, šta se dešava ukoliko prestanemo da se krećemo u okvirima postojeće tipologije i u jednačinu unesemo još jednu, sasvim novu (četvrtu) granu vlasti? Da li time samo širimo potencijalni opseg načina organizovanja političke zajednice ili udaramo na njene noseće stubove? Smatram da je postojanje četvrte grane vlasti moguće i održivo sa stanovišta očuvanja postojećeg liberalno-demokratskog političkog poretka iz najmanje dva razloga:

1) Proširenje podele vlasti na još jednu zasebnu grupu institucija sa odvojenim nadležnostima ne predstavlja ukidanje principa podele vlasti. U najmanju ruku, to je modifikacija postojećeg načela, a može se posmatrati i kao njegovo unapređenje.

Potrebno je imati u vidu da je od stvaranja moderne koncepcije podele vlasti i Lokove *Druge rasprave o vladi* iz 1689/90. godine proteklo više od tri veka, a da sam koncept podele vlasti za to vreme nije naročito evoluirao, posebno nakon Monteskjeovih dorada ove ideje u delu *O duhu zakona* koje je nastalo nešto više od pola veka kasnije. U daleko manjem vremenskom periodu, neka druga načela, gotovo podjednako važna za principe funkcionisanja države, pretrpela su daleko značajnije, skoro revolucionarne promene. Na primer, koncept uprave kao vlasti koja sprovodi svoju funkciju kroz autoritativan kontakt sa građanima putem donošenja upravnih akata i vršenja upravnih radnji, dominantan u pravnoj državi XIX veka, značajno je evoluirao tokom XX veka (Milenković, 2013). Najpre je zamenjen konceptom uprave kao javne službe koja građanima pruža raznovrsne usluge obezbeđujući njihovo blagostanje, da bi se kasnije razvio u složen sistem za regulaciju društvenih procesa. Međutim, činjenica da se uprava XXI veka, ukoliko pretenduje da bude efikasna i da postupa u skladu sa principima „dobre uprave", često nalazi samo u ulozi jedne od ugovornih strana (Milenković, 2014), regulatora ili kontrolora prilikom pružanja javnih usluga, ne znači da se uprava odrekla svoje tradicionalne uloge koju sprovodi putem donošenja upravnih akata i vršenja upravnih radnji. Da zaokružim analogiju, dodavanje novih elemenata principu podele vlasti ne bi nužno podrazumevalo potkopavanje već postojećih i funkcionišućih sistema ravnoteže vlasti. Umesto toga, pristup uvođenja „četvrte grane vlasti" pre bi imao za cilj prilagođavanje sistema podele vlasti novonastalim uslovima i uopšteno unapređenje njegovih kapaciteta za održanje ravnoteže među različitim elementima sistema državne vlasti;

2) Ukoliko razmatramo posledice koje bi nastale izmenama u okviru sistema podele vlasti, nužno je imati u vidu samu svrhu postojanja ovog principa. Najuže posmatrano, može se tvrditi da ona leži u obezbeđivanju uslova za međusobnu kontrolu i ograničenja (eng. *checks and balances*) različitih grana vlasti (Vasović, 2008). Međutim, njeno postojanje se u krajnjoj liniji pravda konstitucionalističkim argumentom. Naime, usled postojanja tri različite prirode vlasti – zakonodavne, izvršne i sudske, nužno je u okviru političkog poretka razdvojiti njihovo sprovođenje kako u organizacionom, tako i u funkcionalnom smislu, a sve u cilju omogućavanja razumnog ograničenja vlasti i zaštite ličnih sloboda svih njenih građana. Prilikom modelovanja ovog principa, sam Lok pretpostavlja da je svaki čovek u prirodnom stanju „apsolutni gospodar svoje ličnosti i poseda, jednak najvećima, a podanik nikome" (Lok, 1978: 298). Jedini razlog zbog koga se pojedinac odriče dela svoje vlasti i stupa u državnu zajednicu jeste potreba za sigurnošću i očuvanjem svojine, a organ vlasti koji mu ovo garantuje, nikako ne sme u svom postupanju nastupati arbitrarno, voluntaristički ili uzurpirati njeno vršenje (Lok, 1978: 304-305), jer bi u protivnom doveo u pitanje sam smisao postojanja sistema državne vlasti. Princip podele vlasti jedan je od instrumenata koji sprečava urušavanje pravednosti sistema, sa krajnjim ishodištem u očuvanju individualne slobode. Šta se onda događa kada ingerencije različitih vlasti postanu toliko raznovrsne, a prenošenje javnih

ovlašćenja na najrazličitije subjekte do te mere rasprostranjeno da postojeći sistem vlasti nije u stanju da iskontroliše sve relevantne javne društvene procese i nastavi da bude garant prava svojih građana? Šta ako se balans grana vlasti usled objektivno postojećih okolnosti do te mere pomerio u stranu jedne od njih da ostale ne raspolažu dovoljnim mehanizmima kontrole i ograničenja, ili ukoliko su njihove poluge za ovu svrhu postale neefikasne? U tom smislu može se smatrati opravdanim širenje koncepta podele vlasti, kako bi se ovaj disbalans ublažio i kako bi garancije očuvanja prava i sloboda građana naspram vlasti ostale čvrste i sveobuhvatne. Drugim rečima, redefinisanje sistema podele vlasti može doprineti adekvatnijem postizanju ciljeva zbog kojih je ceo princip i osmišljen.

2. Podela vlasti i „nezavisni organi“ u političkom i pravnom sistemu Republike Srbije

Teorijski prostor za postojanje četvrte grane vlasti ne ukazuje automatski i na njeno postojanje u konkretnom političkom i pravnom sistemu Republike Srbije. Štaviše, očigledno je da ovakva konstrukcija nije deo pravnog sistema ove zemlje. Tako i sam Ustav prepoznaje tri grane vlasti navodeći da: „Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli“ (Ustav RS, 2006, član 4). Dakle, ne postoji prostor za raspravu o pozitivno-pravnom pojmu četvrte grane vlasti, ali još uvek može biti reči o potencijalnom *de facto* obavljanju ove funkcije od strane nezavisnih kontrolnih organa.

Svaka od postojeće i Ustavom garantovane tri grane vlasti poseduje jednu osnovnu funkciju – atribut koji je definiše razlikujući ovo njeno svojstvo kao specifično u odnosu na ostale delove sistema vlasti. U slučaju četvrte grane vlasti, smatramo da bi ova funkcija mogla biti određena kao kontrolna. Neki autori predložili su nešto šire određenje uloge koju obavljaju nezavisni organi, tvrdeći da je ova tela moguće „po funkciji i ovlašćenjima podeliti na regulatore, kontrolore i korektore“ (Orlović, 2010: 234). Ovakav zaključak nastaje kao posledica šireg razumevanja kategorije „nezavisno telo“. Tako je Orlović (2010) u „nezavisna tela” uvrstio organe koje osniva kako Narodna skupština, tako i Vlada. Zaista, koncept „nezavisno telo” je do te mere rastegljiv da u krajnjoj liniji može obuhvatiti bilo koje organizacione oblike sistema vlasti koji izlaze iz najužeg okvira Ustavom garantovanih organa tri grane vlasti i državne uprave. Čak ni ovo nije dovoljna garancija za jasno povlačenje demarkacione linije, budući da je u literaturi moguće pronaći i neke organe državne uprave u užem smislu koji se svrstavaju u nezavisna tela. Dobar primer ove prakse je davanje oznake „nezavisnog tela“ Upravi za javne nabavke (Orlović, 2010: 232-235), koja je paradigmatičan primer posebne organizacije kao jednog od tri osnovna organizaciona oblika organa državne uprave u Republici Srbiji (Milenković, 2013; Zakon o državnoj upravi, 2005, član 1).

Kako bismo podrobnije analizirali domete kontrolnih funkcija nezavisnih organa, kao i njihove implikacije, neophodno je odagnati svaku potencijalnu nedorečenost u pogledu subjekata koji se, u svrhu naše analize imaju smatrati „nezavisnim telima“, ili konkretnije – nezavisnim državnim organima/telima. Najpre, budući da držimo da istinski nezavisna kontrolna tela moraju kako u organizacionom, tako i u pogledu odgovornosti biti odvojena od objekata svoje kontrole, primorani smo da suzimo granice njihovog obima. Iz koncepta nezavisnih kontrolnih organa isključujemo sva tela koja spadaju u organe državne uprave na način na koji ih određuje Zakon o državnoj upravi (2005). Ovakvo rešenje pravdamo time da je jedan od osnovnih kontrolnih zadataka ovih organa, o čemu će kasnije biti više reči, upravo kontrola organa državne uprave, te bi njihovo organizaciono preklapanje bilo neodrživo u pogledu načela nezavisne kontrole. Takođe, u okvirima ovog pojma ne može biti mesta za bilo koji organ osnovan od strane Vlade, već je potrebno ograničiti ga isključivo na tela koje bira Narodna skupština i koja su istoj odgovorna za svoj rad. Uporište za taj izbor nalazimo u sledećem stavu:

> „savremena parlamentarna praksa pokazala je da postoji potreba za takvim visoko specijalizovanim i nezavisnim organima, koji će kontrolisati rad vlade u određenim segmentima uprave i za svoj rad polagati račune parlamentu, a ne vladi“ (Čamernik, 2009: 21).

Dakle, ukoliko je jedna od osnovnih svrha postojanja nezavisnih kontrolnih organa upravo nadzor nad radom izvršne grane vlasti, na čelu sa vladom, a praćenom sistemom državne uprave, bilo bi disfunkcionalno, pa čak i apsurdno da se vlada nalazi u ulozi njihovog osnivača, ili uopšte, da im bude hijerarhijski nadređena. Zato se, kao uslov od ključne važnosti za status institucije ombudsmana, navodi da ona mora biti "…apsolutno nezavisna od izvršne vlasti" (Radinović, 2001: 34). Ipak, postoje i izuzeci od ovakvog načela, te se u Francuskoj, Grčkoj i još nekim zemljama, u ulozi osnivača nezavisnih organa mogu javiti i određena tela koja pripadaju izvršnoj grani vlasti poput Ministarskog saveta (Milenković, 2013: 201-202). Ovakva praksa ukazuje na to da ne bi bilo ispravno posmatrati nezavisne kontrolne organe kao agente parlamenta u svakom pojedinačnom sistemu vlasti. Uzimajući u obzir navedeno, u kontekstu političkog i pravnog sistema Republike Srbije, kao nezavisne kontrolne organe podrazumevamo ona tela koja ispunjavaju sledeće uslove:

1) ne spadaju u organe državne uprave (ministarstva, organe uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije);
2) ne spadaju u oblike nedržavne uprave ili javne agencije;
3) nisu osnovana od strane Vlade i ne odgovaraju joj za svoj rad;
4) u pogledu izbora i odgovornosti mogu zavisti jedino od Narodne skupštine;
5) oni su *sui generis* državni organi čija se primarna funkcija može odrediti kao kontrolna, što ih jasno razdvaja od drugih oblika nezavisnih organa, poput regulatornih tela.

Organi koji zadovoljavaju ove uslove su Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka od ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, kao i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Iz prethodnog je jasno da se nezavisni kontrolni organi ne mogu svrstati pod okrilje egzekutive usled potrebe njenog efikasnog nadziranja, dok ih, sa druge strane, ne odlikuju mnoge od uobičajenih karakteristika judikature. Takođe, postoji stav da se, usled posebnog statusa nezavisnosti koje sudstvo prema Ustavu uživa (Ustav RS, 2006, član 4), ono može odrediti kao apolitična grana vlasti koja, kao takva, ne utiče na definisanje sistema vlasti u jednoj državi (Petrov, 2009: 42). Proizilazi da je jedina moguća nedoumica sledeća: da li su nezavisni državni organi grana vlasti za sebe, ili su smešteni u okvire legislative? Takođe, pitanje postojanja „četvrte grane vlasti“ može se postaviti i u nešto blažem obliku – da li nezavisni kontrolni organi predstavljaju organe vlasti ili naprosto savetodavne i pomoćne organe? (Petrov, 2009: 44). Treba imati u vidu da sam se i prilikom određenja ovih organa oslanjao na prirodu njihove veze sa Narodnom skupštinom, kako u pogledu izbora, tako i u pogledu polaganja odgovornosti za svoj rad. Međutim, držim da je upravo jedan drugi momenat – kontrolna funkcija vlasti, ključan za davanje ispravnog odgovora na postavljena pitanja, te se kao takav i nalazi u fokusu narednog dela rada.

3. Nadzorna funkcija Narodne skupštine i nezavisnih kontrolnih organa

3.1 Opšti osvrt

Iako u postojećem sistemu podele vlasti u Srbiji ne postoji njena kontrolna grana, jedna od drugih postojećih grana, čiji je nosilac Narodna skupština, sadrži u sebi izrazite elemente kontrolne funkcije. Sa druge strane, nezavisni kontrolni organi, shvaćeni na već opisan način, postoje upravo radi obavljanja kontrolne funkcije u različitim oblastima.

Smatram da je baš postojeći dualizam kontrolne funkcije vlasti, koja je podeljena između parlamenta i nezavisnih kontrolnih tela, ključan za razumevanje odnosa između ovih institucionalnih mehanizama, kao i za određivanje njihovog pozicioniranja u okviru sistema podele vlasti.

3.2 Kontrolna funkcija Narodne skupštine

Narodna skupština Republike Srbije prvenstveno se određuje kao nosilac zakonodavne vlasti u ovoj državi. Ipak, prema Zakonu o Narodnoj skupštini (2010, član 7), zakonodavna predstavlja samo jednu od četiri njene funkcije, koje izuzev pomenute čine i predstavnička, izborna i kontrolna. Ključno je primetiti da ovakav aranžman nadležnosti koncentrisan u okviru jedne institucije nije nimalo slučajan, već kao takav predstavlja zaokruženu i potpunu ulogu parlamenta. Upravo zato što predstavlja najviše

predstavničko telo, parlament ima legitimitet da propisuje opšte pravne akte najviše snage. Ovo se preklapa sa njegovom izbornom ulogom, iz koje dalje logički sledi i kontrolna. Ne treba zaboraviti da prema pozitivnom pravu Srbije, Vladu bira upravo Narodna skupština, istovremeno donoseći ustav i zakone na osnovu kojih je egzekutiva dužna da usmeri svoju delatnost.

Konkretno, prema Zakonu (Zakon o Narodnoj skupštini, 2010, član 15), Narodna skupština u sprovođenju svoje kontrolne uloge vrši nadzor nad radom: Vlade (i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara), službi bezbednosti, guvernera Narodne banke Srbije, Zaštitnika građana, kao i drugih organa i tela u skladu sa zakonom. Ipak, ovim popisom nadležnosti ne se iscrpljuje kontrolna uloga parlamenta u Srbiji. Izuzev nadzora nad radom izvršne vlasti, Narodna skupština preko svojih stalnih i privremenih radnih tela kontroliše i čitav niz pojedinačnih elemenata sistema vlasti, ali i društvenih procesa od značaja za javnost. Na primer, kroz Odbor za kontrolu službi bezbednosti – stalno radno telo Narodne skupštine, parlament vrši neposrednu kontrolu sektora bezbednosti (bezbednosnih službi) (Milenković, Koprivica, Todorić, 2011: 26-27). Narodni poslanici pojedinačno i kao članovi poslaničkih grupa takođe raspolažu mnogobrojnim kontrolnim instrumentima, od poslaničkih pitanja, pa sve do pokretanja glasanja o poverenju vladi čime mogu razrešiti vladu kao vrh izvršne vlasti u državi (Poslovnik Narodne skupštine, 2010). Sa druge strane, individualni rad poslanika u telima poput komisija i anketnih odbora dozvoljava im da se na pojedinačnom planu pozabave kontrolom i nadzorom konkretnih tela vlasti i oblasti njihove delatnosti. Svaka kontrola koja svoje ishodište nalazi u Narodnoj skupštini predstavlja oblik spoljne, a istovremeno i političke kontrole uprave (videti: Milenković, 2013).

Kontrolna uloga Narodne skupštine i njenih poslanika može, dakle, biti usmerena prilično široko i generalno, ali i sasvim konkretno. U svakom slučaju, značaj i dometi ove uloge parlamenta za održanje funkcionalnosti postojećeg sistema vlasti od neuporedive su važnosti, što je bilo primećeno još u vreme kada je koncept podele vlasti još uvek bio u svom teorijskom začetku. Tako i sam Monteskje primećuje da je istinska uloga vrhovnog predstavničkog tela da nadgleda i kontroliše vladu, da razotkriva moguće zloupotrebe prilikom postupanja izvršnih vlasti, kao i da učini njen rad transparentnim i vidljivim. On čak zaključuje da kontrolna moć parlamenta predstavlja garant slobode čitave nacije (videti: Monteskje, 1989). Ova funkcija je suštinski nepromenjena i u savremenom dobu. Jedino što se možda menja su instrumenti koji stoje na raspolaganju predstavničkom telu, a koji se zarad svoje celishodnosti i efikasnosti, moraju razvijati ukorak sa širenjem ingerencija i moći izvršnih vlasti koja se u poslednjim godinama nalazi u kontinuiranom porastu (videti: Orlović, 2010; Stojiljković, 2010).

3.3 Kontrolna funkcija nezavisnih državnih organa

Kao što je već primećeno, funkcije nezavisnih državnih organa mogu biti krajnje divergentne (Orlović, 2010). Sa druge strane, čak i među uže posmatranim, kontrolnim nezavisnim organima, mogu postojati značajne razlike u pogledu toga koga oni, i na koji način kontrolišu. Tačno određivanje ovih svojstava, usled različitog pravnog osnova delovanja i rada nezavisnih kontrolnih organa neki smatraju „teško izvodljivim“ (Petrov, 2009: 44), i to usled „razlika između pojedinih kontrolnih organa, kao i vrlo različite uporednopravne regulative tih organa“ (Petrov, 2009: 44-45). Ipak, smatram da je nužno makar približno predstaviti oblasti i domete kontrolne funkcije ovih tela kako bismo izgradili osnovu za poređenje sa kontrolnim nadležnostima koje poseduje Narodna skupština.

U pogledu širine svojih kontrolnih ovlašćenja, Zaštitinik građana i Državna revizorska institucija u određenom smislu prednjače u odnosu na ostale nezavisne kontrolne organe. Prvenstveno, ova dva nezavisna kontrolna tela izdvajaju se svojim pozitivno-pravnim statusom, budući da su jedini organi ovog tipa čije je postojanje zagarantovano Ustavom (Ustav RS, 2006; Milenković, 2009; 2013). Ovo im daje posebnu vrstu autoriteta, budući da je nemoguće ukinuti ih u okviru redovne zakonske procedure. Moguće je tvrditi i da se ovde krije i ustavno utemeljenje nezavisnih državnih organa kao četvrte, kontrolne grane vlasti. Dalje, kontrolna ovlašćenja ova dva nezavisna organa sežu dosta daleko, a imaju i opšti karakter. U slučaju Zaštitnika građana, indikativno je ovlašćivanje ovog organa za kontrolu rada svih organa državne uprave. Ova nadležnost proširena je do te mere da se mogućnost kontrole proteže daleko izvan standardnog organizacionog pojma državne uprave i obuhvata „rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja” (Zakon o Zaštitniku građana, 2005, član 1). Ne bi bilo pogrešno reći da je Zaštitnik građana nadležan za kontrolu rada celokupnog upravnog segmenta sistema vlasti Republike Srbije, čije je krajnje ishodište u Vladi kao vrhovnom telu izvršne grane vlasti. Nadležnosti Državne revizorske institucije predstavljaju još jedan primer širokih i opštih kontrolnih ovlašćenja. Kao predmet revizije (specifičnog vida finansijske kontrole) ovog nezavisnog tela može se naći pravilnost poslovanja subjekata revizije, svrsishodnost raspolaganja javnim sredstvima u celosti ili u određenom delu, pravilnost rada organa rukovođenja, upravljanja i drugih odgovornih lica, dok subjekt revizije mogu biti svi direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava Republike, teritorijalnih autonomija i lokalnih vlasti (Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, 2005).

Drugi nezavisni organi, poput Agencije za borbu protiv korupcije ili Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, nadležni su za praćenje i kontrolu isključivo jedne oblasti, te se može reći da je njihova kontrola pre usmerena na funkcionalnu zaštitu regulative ili ljudskih prava u zadatim okvirima, nego što se odnosi na određeni organizacioni skup

organa vlasti i javne uprave (Zakon o zabrani diskriminacije, 2009 i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, 2008). Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nalazi se u interesantnoj poziciji, budući da je istovremeno nadležan za kontrolu dve široke oblasti, ali i da se potencijalno javlja kao drugostepeni organ u upravnom postupku, samim tim predstavljajući direktnog kontrolora ne samo državne uprave, već gotovo bilo kog državnog organa, kao i organizacija kojima je povereno vršenje (upravnih) javnih ovlašćenja u relevantnoj oblasti[5] (Šabić, 2009: 127-128).

4. Kriterijumi za utvrđivanje postojanja „četvrte grane vlasti“

4.1 Postavljanje kriterijuma

Osnovni indikator za utvrđivanje istinske samostalnosti nezavisnih kontrolnih organa u sistemu vlasti Republike Srbije koji se iskristalisao u okviru ovog eseja je funkcionalne prirode, i odnosi se na proces vršenja kontrole nad izvšnom i upravnom vlašću koji se sprovodi od strane ovih tela, ali i parlamenta. Međutim, kako bi se određena grupacija institucija označila kao zasebna grana vlasti, ona mora posedovati sebi svojstvenu funkciju koja je distancira od ostalih segmenata vlasti. Iako je ovo neophodan uslov, ne može se reći da je ujedno i dovoljan, te ćemo izdvojiti osnovne kriterijume koji bi, ukoliko se ispune, mogli ukazivati na to da je zaista reč o pojavljivanju četvrte grane vlasti u Republici Srbiji:

1. postojanje zasebnog svojstva – funkcije vlasti;
2. nezavisnost;
3. samostalnost;
4. utemeljenost u okviru pozitivno-pravnog sistema;
5. konkretizacija funkcije u vidu postojanja posebnog akta vlasti.

4.2 Postojanje zasebnog svojstva – funkcije vlasti

Svaka od tri tradicionalne grane sistema vlasti poseduje jedno ekskluzivno svojstvo, funkciju koja je definiše, a koja se istovremeno ne sadrži ni u jednom drugom sektoru sistema državne vlasti. Tako, zakonodavnu funkciju ne obavljaju sudska i izvršna grana vlasti, legislativa i judikatura se uzdržavaju od izvršne funkcije, dok sudska funkcija posebnim načelima nezavisnosti sudstva ostaje striktno u okvirima ove grane vlasti. Ukoliko bismo kao označavajuće svojstvo četvrte grane vlasti odredili kontrolnu funkciju, ona i dalje ne bi imala kapacitete da bude ravnopravna sa ostale tri grane vlasti. Njeno kontrolno svojstvo nikako se ne bi moglo nazvati ekskluzivnim, budući da se elementi kontrolne uloge u nekoj od svojih oblika – sudske, instancione, spoljne,

[5] U skladu sa Zakonom, Poverenik ne poseduje kontrolne nadležnosti u odnosu na Narodnu skupštinu, predsednika Republike, predsednika Vlade Republike Srbije, Vrhovni sud Srbije, Ustavni sud i Republičkog javnog tužioca (Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 2004, član 22).

političke, hijerarhijske itd. mogu naći u okviru bilo koje od postojećih grana vlasti. Ovo je naročito tačno za kontrolnu ulogu Narodne skupštine koja se, bar načelno, u velikom delu preklapa sa kontrolom koju vrše nezavisna tela. Obe su prvenstveno usmerene na kontrolu rada izvršne vlasti i državne uprave, kao i na nadzor nad poštovanjem i doslednom primenom postojeće zakonske regulative. Videli smo da razlikovanje u pogledu načelne kontrole nad upravom i kontrole pojedinačnih oblasti njene delatnosti ne može biti valjana osnova za razlikovanje nadzornih uloga parlamenta i nezavisnih organa budući da se obe strane, u zavisnosti od okolnosti, mogu javiti kako u ulozi kontrolora celokupne uprave, tako i kao nadzornici određene oblasti ili procesa. Može se tvrditi da: 1) postoji određeno preklapanje između predmeta kontrole parlamenta i nezavisnih organa; 2) je parlamentarna kontrola „starija", ali da prolazi kroz procese adaptacije na savremeni proširen status egzekutive; 3) su nezavisni kontrolni organi odgovorni Narodnoj skupštini za svoj rad i kontrolu koju sprovode (videti npr. Zakon o Zaštitniku građana, 2005, član 33). Iz navedenog bi se moglo zaključiti da je nadzorni rad nezavisnih tela, makar u trenutno postojećim okolnostima, ispravnije posmatrati kao nadogradnju i unapređenje kontrolne uloge Narodne skupštine, a ne kao zasebnu granu vlasti. Sa druge strane, ne treba zanemariti da kontrolna funkcija u izvedbi nezavisnih kontrolnih organa predstavlja njeno proširenje u odnosu na onu koju vrši parlament, kao i da se sa njima stvaraju novi načini njene realizacije.

4.3 Nezavisnost

Nezavisnost, koja se sadrži i u samom nazivu organa o kojima je reč, potrebno je shvatiti kao poseban stepen autonomije koju oni uživaju u odnosu na ostale organe vlasti. Na prvi pogled može se zaključiti da kontrolni organi uživaju veliki stepen nezavisnosti. Pa ipak, u pogledu svog izbora, oni u potpunosti zavise od Narodne skupštine. Ovaj problem nije nerazrešiv, budući da postoji prostor za tvrdnju o postojanju suštinske nezavisnosti kontrolnih tela uprkos tome što ih bira parlament. Na primer, ovo zakonodavno telo direktno bira i Vladu, koja mu je odgovorna u celini, ali i u ime svakog svog člana pojedinačno. Uprkos tome, nećemo često čuti da Vlada Republike Srbije nije nezavisna grana sistema vlasti usled postojanja njene političke odgovornosti parlamentu. Po analogiji možemo zaključiti da nezavisni kontrolni organi mogu činiti odvojenu granu vlasti, iako su birani od strane Narodne skupštine. Važan element nezavisnosti ovih organa svakako je i njihova finansijska autonomija od izvršne vlasti, koja ujedno predstavlja i važan temelj njihovog efikasnog rada i odgovornog odnosa prema Narodnoj skupštini (videti: Radinović, 2001).

4.4. Samostalnost

Samostalnost nezavisnih kontrolnih organa potrebno je shvatiti kao njihovu samostalnost u pogledu procesa obavljanja svoje funkcije, a ne u smislu sistemske samostalnosti u odnosu na ostale delove sistema vlasti u državi. Različiti normativni

propisi nalažu da se drugi državni organi ne smeju mešati u njihov rad. Tako, na primer, Državna revizorska institucija (u daljem tekstu: DRI) nadzire trošenje svih javnih budžetskih sredstava, dok se Zaštitnik građana bavi kontrolom zaštite ljudskih prava, pri čemu se drugi organi ne smeju mešati u njihov rad. Ipak, ne treba izgubiti iz vida da je upravo Narodna skupština ta koja svake godine inicijalno određuje kako će sredstva iz budžeta biti utrošena, što logički prethodi svakom sprovođenju kontrole nad njihovim trošenjem. DRI dakle, vrši samo kontrolu u skladu sa Zakonom o budžetu koji donosi Narodna skupština. Zaštitnik građana, sa druge strane, nadzire prava građana određena Ustavom Republike Srbije koji takođe donosi Narodna skupština u svojstvu ustavotvorne funkcije. Može se tvrditi i da su ovi organi odgovorni Narodnoj skupštini u pogledu svog rada, usled godišnjeg izveštaja koji su obavezni da joj podnose. Iako se npr. u članu 33. Zakona o zaštitniku građana (2005) u određenom trenutku navodi da je ovaj organ dužan da podnese izveštaj o svom radu, iz prethodnog određenja sadržine ovog izveštaja evidentno je da se nije u pitanju uobičajeni izveštaj o radu upućenom hijerarhijski višem organu. Naprotiv, reč je o posebnom izveštaju o stanju koji, kao i u slučaju izveštaja drugih nezavisnih kontrolnih organa, prvenstveno ima za cilj da prikaže stanje i ukaže na postojanje eventualnih poteškoća i propusta u okviru oblasti za koju je organ nadležan (u posmatranom slučaju, to je stanje ljudskih prava i ocena rada organa državne uprave). Celovito prikazana situacija ide u prilog tvrdnji da samostalnost ovih kontrolnih tela svakako postoji, ali da je istu prvenstveno neophodno shvatiti kao izvestan oblik negativne slobode koju ovi organi uživaju – slobode od mešanja u njihov rad. Ipak, teško je reći da je opravdano povući znak jednakosti između ovakve autonomije u radu i nezavisnosti u smislu posebnog bloka u okviru sistema podele vlasti. Taj stepen nezavisnosti bi, u najmanju ruku, podrazumevao i raspolaganje snažnim mehanizmima za uticaj na ostale grane vlasti koje mogu biti pandan raspuštanju Narodne skupštine ili glasanju o nepoverenju Vladi.

4.5 Utemeljenost u okviru pozitivno-pravnog sistema

Ustav Republike Srbije prilično jasno i nedvosmisleno nalaže da se sistem vlasti u Republici Srbiji zasniva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku granu, uz posebno istaknutu nezavisnost poslednje. Ustavotvorac ne ostavlja prostor za uvođenje četvrte grane vlasti, niti grupiše različita nezavisna kontrolna tela u zajednički institucionalni sklop. U ovom smislu, ne može biti govora o postojanju četvrte grane vlasti u Republici Srbiji.

4.6 Konkretizacija funkcije u vidu postojanja posebnog akta vlasti

Svaki organ koji je moguće svrstati u okvire jedne od grana vlasti raspolaže pravom donošenja određene vrste akata koji predstavljaju pravnu materijalizaciju ove funkcije vlasti. Tako, zakonodavna vlast donosi zakone, kao obavezujuće opšte pravne akte, sudska vlast izriče presude, dok izvršnu i upravnu vlast karakteriše donošenje

upravnih akata i sprovođenje upravnih radnji (videti: Milenković, 2013: 73-75). Nameće se nedoumica o ekvivalentnom aktu materijalizacije funkcije „četvrte grane vlasti“. U ovu svrhu ne može poslužiti izricanje kaznenih mera, budući da mnogi sudski i upravni organi poseduju ovu nadležnost. Potencijalno značajne posledice mogu imati izveštaji nezavisnih kontrolnih organa koji se redovno (na godišnjem nivou), ali i vanredno, kada za to postoji potreba, podnose Narodnoj skupštini. Međutim, u ovom slučaju se nezavisni kontrolni organi upravo obraćaju parlamentu sa svojim nalazima apelujući na predstavničko telo da preduzme adekvatnu akciju. Tako se kontrolni organi u ovom smislu ponašaju kao agenti skupštine, budući da su u pogledu implementacije mera koje predlažu u velikoj meri zavisni od ove institucije. Ipak, izuzev pomenutih instrumenata, nezavisni kontrolni organi poput Zaštitnika građana imaju ovlašćenje da izriču preporuke. Akt preporuke je svakako *diferentia specifica* u pogledu materijalizacije vršenja kontrolne funkcije od strane ovih organa. Međutim, potrebno je imati u vidu da ove mere nisu obavezujuće i da nužno ne proizvode nikakve pravne posledice, te se može tvrditi da one u ovom pogledu „zaostaju” za aktima izvršnih, zakonodavnih ili sudskih vlasti. Sa druge strane, neophodno je imati u vidu ciljnu racionalnost i usklađenost akta nezavisnih kontrolnih organa sa njihovom funkcijom. Ukoliko je ona prvenstveno kontrolna, a ne sudska ili izvršna, opravdano se postavlja pitanje da li je uopšte neophodno da akt koji karakteriše četvrtu granu vlasti ima obavezujući karakter.

5. Zaključak

U okviru političkog sistema savremene demokratske države u teorijskom smislu postoji prostor za obrazovanje četvrte grane vlasti čija bi uloga mogla prvenstveno biti određena kao kontrolna ili nadzorna. U ustavnom i zakonskom okviru Republike Srbije trenutno ne postoji jasna osnova za ovakvu konstrukciju. Takođe, da bi mogli biti proglašeni za zasebnu granu vlasti, nezavisnim kontrolnim organima nedostaje stepen samostalnosti jednak ostalim granama sistema vlasti. Ova tela su vezana za Narodnu skupštinu u pogledu svog izbora i odgovornosti, a oslanjaju se na parlament i u pogledu sprovođenja svojih preporuka usled nedostatka obavezujućih instrumenata kojima raspolažu. Njihova uloga nije zanemariva niti izlišna. Samo postavljanje pitanja o četvrtoj grani vlasti može biti dovoljno da ukaže na potrebu za postojanjem efikasnije kontrole izvršne vlasti, koja prevazilazi ustaljene sisteme parlamentarne kontrole, što potencijalno vodi ka unapređenju transparentnosti i demokratičnosti celokupnog sistema. Kontrolni mehanizmi ovih tela prema organima uprave uopšte nisu zanemarivi i jačanje njihove uloge može doprineti pozitivnoj reformi javne uprave i njenom približavanju principima „dobre uprave“. Konačno, rad nezavisnih kontrolnih organa u velikoj meri unapređuje kontrolne kapacitete Narodne skupštine, koja od ovih organa na redovnom nivou dobija izuzetno korisne i upotrebljive inpute o stanju i problemima u različitim oblastima i organima, što joj omogućava da efikasnije stavi u funkciju sve svoje nadležnosti.

Potrebno je primetiti i da nezavisni kontrolni organi u određenoj meri prevazilaze uobičajene okvire kontrolne funkcije Narodne skupštine. Tako se oni, pojavljivanjem u ulozi drugostepenog organa uprave, udaljavaju od isključivo političkog oblika kontrole uprave, dok se mogućnošću da izriču preporuke značajno izdvajaju od ostalih državnih organa prema načinu materijalizacije svoje funkcije. Na osnovu ovih parametara, može se govoriti o izdvajanju jednog novog oblika kontrolne funkcije vlasti. U pogledu samostalnosti nezavisnih kontrolnih organa, argument o njihovoj odgovornosti Narodnoj skupštini jednostavno nije dovoljan da im izmakne utemeljenje na ovom terenu. Naime, postojanje mehanizama odgovornosti između različitih grana vlasti nezaobilazno je za očuvanje sistema podele vlasti i demokratskog poretka, a četvrta grana vlasti ne predstavlja izuzetak po ovom pitanju, te su nadležnosti parlamenta u ovom pogledu sasvim razumljive. Iako je pozitivno pravo trenutno čvrsto opredeljeno za definisanje sistema podele vlasti na tri činioca, tendencije širenja oblasti nad kojima se prostire nadležnost nezavisnih kontrolnih organa, kao i sve jasnije određenje njihovih funkcionalnih i organizacionih specifičnosti, ukazuju na to da ovi organi u budućnosti mogu operisati kao zasebna grana u okviru sistema državne vlasti.

Literatura

Čamernik, B. (2009). Parlament – jedan od načina kontrole rada izvršne vlasti. *U* Čamernik, Manić i Ledeničan, *Narodna skupština i nezavisni kontrolni organi*. Beograd: UNDP

Hiks, S. (2003). *Politički sistem Evropske unije*, Beograd: Službeni glasnik.

Lilić, S. (2008). *Upravno pravo – upravno procesno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu,

Lok, Dž. (1978). *Druga rasprava o vladi*. Beograd: Mladost

Milenković, D. (2009). Ombudsman (Zaštitnik građana). *U* Čamernik, Manić i Ledeničan, *Narodna skupština i nezavisni kontrolni organi*. Beograd: UNDP. 133-165.

Milenković, D. (2013). *Javna uprava – odabrane teme.* Beograd: Fakultet političkih nauka

Milenković, D. (2014). *Upravni ugovori: teorija, zakonodavstvo, praksa.* Beograd: Čigoja štampa.

Milenković, D, Koprivica, S, i Todorić, V. (2011). *Kontrola službi bezbednosti.* Beograd: Centar za novu politiku

Monteskje, Š. (1989). *O duhu zakona*. Beograd: Filip Višnjić

Orlović, S. (2010). Nezavisna tela – četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti. *U* Pavlović, V. I Stojiljković, Z. *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.

Petrov, V. (2009). Ustav i kontrolni organi (nezavisni državni organi) – pokušaj određenja mesta i uloge kontrolnih organa u ustavnom sistemu. *U* Čamernik, Manić i Ledeničan, *Narodna skupština i nezavisni kontrolni organi*. Beograd: UNDP

Radinović, D. (2001). *Ombudsman i izvršna vlast, institucija ombudsmana na početku XXI vijeka.* Beograd: službeni glasnik

Stojiljković, Z. (2010). Karakter i funkcije države. *U* Pavlović, V. I Stojiljković, Z. *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.

Šabić, R. (2009). Položaj Poverenika za informacije. *U* Čamernik, Manić i Ledeničan, *Narodna skupština i nezavisni kontrolni organi*. Beograd: UNDP

Šoltes, I. (2005). *Mogućnost uređenja pristupa informacijama od javnog značaja*. *U* Arhiv za pravne i društvene nauke 91, 3/4, 422-425.

Vasović, V. (2008). *Savremene demokratije*. Beograd: Službeni glasnik.

Pravni izvori

Poslovnik Narodne skupštine. (2010). Beograd: Službeni glasnik RS br. 52/10.

Ustav Republike Srbije. (2006). Beograd: Službeni glasnik RS br. 98/06.

Zakon o državnoj upravi. (2005). Beograd: Službeni glasnik RS br. 79/05.

Zakon o Narodnoj skupštini. (2010). Beograd: Službeni glasnik RS br. 9/10.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji. (2005). Beograd: Službeni glasnik RS br. 101/05, 54/07 i 36/10.

Zakon o zabrani diskriminacije. (2009). Beograd: Službeni glasnik RS br. 22/09.

Zakon o Zaštitniku građana. (2005). Beograd: Službeni glasnik RS br. 79/05.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. (2008). Beograd: Službeni glasnik RS br. 97/08.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. (2004). Beograd: Službeni glasnik RS br. 120/04.

Milena Dinić
Studentkinja master studija, FPN

IZVEŠTAJI NEZAVISNIH DRŽAVNIH ORGANA – ZNAČAJ I EFEKTI

Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Uvod

Izveštaji nezavisnih državnih organa predstavljaju značajnu temu u okviru šire priče o nezavisnim državnim organima, jer se uz pomoć njih sprovodi jedna od najvažnijih funkcija Narodne skupštine, a to je kontrola izvršne vlasti. Pored poslaničkih pitanja, izglasavanja nepoverenja vladi, interpelacije i javnih slušanja kao tradicionalnih postupaka kontrole, izveštaji nezavisnih državnih organa, kao mehanizmi novijeg datuma, zauzeli su značajno mesto u nadzoru nad izvršnom vlašću. U radu se neće posvetiti pažnja svim aspektima rada Zaštitnika građana i Poverenika, već samo onim koji se odnose na podnošenje godišnjih izveštaja Narodnoj skupštini. Kroz objašnjavanje uloge koju izveštaji imaju u ostvarivanju kontrolne funkcije parlamenta, ukazaćemo na njihov značaj, a ispitivanjem trenutnog stanja u oblasti prava koja štite ovi organi i stepena u kome izvršna vlast postupa po njihovim preporukama, ukazaćemo na njihove dosadašnje efekte.

Sistem podele vlasti je organizaciono načelo na kome danas počivaju svi savremeni demokratski pravni i politički sistemi vlasti i predstavlja osnov demokratske tradicije. Grane vlasti kontrolišu jedna drugu, što obezbeđuje ravnomernu raspodelu moći i vlasti, sprečava nagomilavanje moći u jednoj grani vlasti i štiti od njene samovolje. Tako, u Republici Srbiji, Narodna skupština, kao najviše predstavničko i zakonodavno telo, ima važnu kontrolnu ulogu u odnosu na organe izvršne vlasti. U ostvarivanju te kontrole, veliki značaj imaju nezavisni državni organi i regulatorna tela koje, po pravilu, bira Narodna skupština i kojoj odgovaraju za svoj rad. Ovi novi oblici i instrumenti nadzora izvršne vlasti uvode se jer sam parlament ne može garantovati odgovornost vlade u čitavom opsegu njenih aktivnosti koje su u poslednjim decenijama izuzetno narasle. Zato su nezavisna tela zadužena za „zaštitu ljudskih prava i vladavine prava, spoljnu kontrolu vlade, transparentnost, odgovornost, očuvanje integriteta državnih institucija, dobro upravljanje i brigu o javnom interesu" (Orlović, 2009). I Narodna skupštna i nezavisna tela vrše kontrolu nad radom izvršne vlasti, ali je razlika među njima u tome

što nezavisna tela ne predstavljaju posebnu granu vlasti s obzirom na to da nemaju moć odlučivanja koju bi sprovodili kroz objektivno pravo. Ipak, dobro razvijenom saradnjom sa nezavisnim telima, parlament njihove nalaze i preporuke pretvara u političke odluke i koristi ih za formulisanje svojih stavova i nadzora nad vladinom politikom.

Iako kontrolna tela bira Narodna skupština, važno je istaći da oni nisu sastavni deo parlamenta, tj. nisu njegovi organi, već su samostalni i nezavisni u svom radu. Samostalnost znači da su kontrolni organi posebna vrsta državnih organa za koja važe posebna pravila organizovanja, dok nezavisnost podrazumeva odsustvo spoljnih uticaja pri obavljanju funkcije, pogotovo onih koji dolaze od izvršne vlasti čiju aktivnost ti organi kontrolišu. Ipak, nezavisna tela su organi koji su bliži parlamentu nego bilo kojoj drugoj vlasti u ustavnom sistemu Srbije i upravo preko parlamenta kao narodnog predstavništva uspostavlja se i nužna veza između kontrolnih organa i građana. Zbog svoje veze sa parlamentom koji se bira direktno od strane građana, i nezavisna tela dobijaju legitimitet koji potiče od naroda (Petrov, 2009).

1. Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Poseban vid kontrole uprave ostvaruje se uvođenjem institucije ombudsmana koja je direktno povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i prava građana. Ustav Republike Srbije iz 2006. godine je instituciju Zaštitnika građana podigao na ustavni nivo (Milenković, 2013). Ustavom je propisano: „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.“ (Ustav RS, 2006, član 138). Njega bira i razrešava Narodna skupština kojoj odgovara za svoj rad. Značajno je to što Zaštitnik građana ima pravo predlaganja zakona u oblastima iz svog delokruga, te na taj način direktno može uticati na donošenje zakona koji bi unapredili oblast ljudskih prava ili na izmenu postojećih pravnih propisa koji ne obezbeđuju njihovu adekvatnu zaštitu. Ovo pravo Zaštitnik građana koristi, po pravilu, tek kada oceni da ovlašćeni predlagač „prvog reda” neće na osnovu inicijative, preporuke ili drugog predloga Zaštitnika građana preduzeti potrebne korake u korist prava građana.

Za razliku od Zaštitnika građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nema ustavni status. Ova institucija je uvedena Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2004. godine. Nakon donošenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti 2009. godine, Poverenik postaje nadležan i za ovu oblast i sada objedinjuje dve funkcije: štiti pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kao postulata ostvarivanja političkih i građanskih sloboda, i pravo građana na privatnost, kao pravo koje je jedno od suštinskih uslova za poštovanje ljudskog dostojanstva i samostalnog razvijanja ličnosti (Šabić, 2009). Poverenik nema

pravo predlaganja zakona, ali se u praksi često dešavalo da putem saradnje sa Zaštitnikom građana ili drugim organima, izdejstvuje donošenje zakona koji bi unapredili prava za čiju je zaštitu zadužen.

Značajno je to što Poverenik vrši kontrolu svih subjekata i organa javne vlasti i privatnih lica, koji vode baze podataka i evidencije o licima po nekom, zakonom utvrđenom osnovu (Milenković, 2013).

U gotovo svim zemljama, tradicionalne grane vlasti imaju glomazne aparate i nisu u mogućnosti da adekvatno isprate moderne i dinamične procese. Zbog toga, osnivanje kontrolnih, nezavisnih organa, nikako se ne sme posmatrati kao trošak za državu, naročito ne na duži rok. Postojanje ovih organa obezbeđuje da se brzo i adekvatno zadovolje potrebe građana i zaštite njihova prava u demokratskoj državi (Šabić, 2009). Specifičnost Srbije je u tome što uspostavljanje ovih organa nije bio samo izraz potrebe društva, što bi trebalo da bude jedini razlog, već je država u cilju prilagođavanja i uvođenja standarda EU i međunarodnih organizacija, bila u obavezi da ih priključi svom ustavno-zakonskom okviru. Ova činjenica je odraz nedostatka demokratske političke kulture u Srbiji, jer kontrolni organi od strane vlasti nisu shvaćeni kao važni za očuvanje demokratskih vrednosti i depolitizaciju pojedinih oblasti državne uprave, već se na njih gledalo kao na formalno ispunjenje zahteva EU u cilju pridruživanja.

Zbog značaja i uticaja koji imaju, o kontrolnim organima se sve češće govori kao o četvrtoj grani vlasti, ali oni formalno još uvek nisu nigde tako definisani, pre svega, zato što im nedostaju izvršna ovlašćenja. U Srbiji, Zaštitnik građana i Poverenik su „produžena ruka parlamenta” u kontroli izvršne vlasti i jačanju javne odgovornosti. Zato je bitno obezbediti u praksi njihov nesmetan rad i funkcionisanje. Jedna od najjačih alatki za sprovođenje njihovih predloga i preporuka su godišnji izveštaji koje ovi organi podnose Narodnoj skupštini.

2. Izveštaji nezavisnih državnih organa

Izveštaji nezavisnih državnih organa glavni su instrumenti kojima oni obavljaju svoju kontrolnu funkciju. Putem njih, parlament se obaveštava o zakonitosti rada izvršne vlasti i drugih državnih organa i organizacija. Sa druge strane, preko izveštaja se parlament upoznaje i sa radom samih kontrolnih organa (Petrov, 2009).

Godišnje izveštaje Narodnoj skupštini podnose i drugi nezavisni državni organi kao što su Poverenik za rodnu ravnopravnost, Agencija za borbu protiv korupcije i Državna revizorska institucija. Međutim, izveštaji Zaštitnika građana i Poverenika razlikuju se od izveštaja nekih drugih nezavisnih državnih organa. Prva specifičnost ovih izveštaja je u tome što se oni ne usvajaju, već se o njima samo raspravlja u nadležnim odborima, tj. oni se samo razmatraju. Nakog toga, nadležni odbor podnosi Narodnoj skupštini izveštaj sa predlogom zaključka, odnosno preporukama za unapređenje stanja u

tim oblastima, ali će detaljnije o ovoj proceduri biti reči kasnije. Druga specifičnost je da ovo nisu samo puki izveštaji o radu ovih organa, već predstavljaju izveštaje o stanju u oblastima za koje su zaduženi. Ovo je ujedno i zaštitni mehanizam pomenutih organa, jer onemogućava njihovo lako smenjivanje ukoliko bi se uočio neki propust u njihovom radu. Pored godišnjih izveštaja, Zaštitnik građana i Poverenik podnose i posebne izveštaje kada za tim postoji potreba.

Iako su izveštaji nezavisnih organa najbolji način informisanja o tome kako se neki zakon sprovodi, njihova namena se ovde ne sme završiti jer bi sâmo izveštavanje izgubilo svoju svrhu. Zbog toga, veliku pažnju u izveštajima treba posvetiti delovima koji ukazuju na to kako sprovođenje zakona može da se unapredi, kako da se otklone određene prepreke tome i da li je potrebno utvrditi nečiju odgovornost u slučaju neadekvatnog sprovođenja zakona (Šabić, 2009). S obzirom na to da se Zaštitnik građana i Poverenik bave tako značajnim pitanjem kao što je zaštita ljudskih prava, poštovanje zakona donetih u ovim oblastima je ključno i ukoliko se ukaže na neke nedostatke u sprovođenju zakona, raspravljanje o tim pitanjima je neophodno kako bi se problemi što brže i efikasnije rešili. Nije dovoljno samo raspravljati o tome u nadležnim odborima Narodne skupštine, već je veoma važno da izveštaji, kao i zaključci odbora koji iz njih proizilaze, budu razmatrani i na plenarnoj sednici.

Kontrolni organi nemaju suštinska ovlašćenja vlasti. Oni savetuju i opominju, ali njihova delatnost bi izgubila smisao ako parlament ne bi uzeo ozbiljno u razmatranje njihove izveštaje i radio na otklanjanju uočenih nepravilnosti u radu državnih organa i organizacija (Petrov, 2009). U skladu sa tim, može se reći da je u Srbiji u poslednje četiri godine napravljen korak napred, jer do 2011. godine, Skupština nije uopšte razmatrala izveštaje nezavisnih državnih organa. Činjenica da se izveštajima nije pridavao veliki značaj najbolje ukazuje na to da Narodna skupština nije na valjan način obavljala svoju kontrolnu funkciju u odnosu na izvršnu granu vlasti. Na kraju, da bi izveštaji dobili svoj puni smisao i značaj i da bi se kontrola izvršne vlasti i organa uprave obavljala na adekatan način, neophodno je pratiti da li se zaključci koji proizilaze iz izveštaja primenjuju, odnosno da li organi uprave postupaju u skladu sa preporukama nezavisnih državnih organa.

2.1 Procedura razmatranja izveštaja

Jedan od problema koji je onemogućavao da izveštaji ostvare svoju punu svrhu bilo je nepostojanje uređene pravne procedure po kojoj se oni razmatraju. Mnoga pitanja u vezi sa postupkom razmatranja izveštaja nisu bila pravno regulisana, pa čak nije postojala ni parlamentarna kontrola toga da li kontrolna tela uopšte podnose izveštaje ili ne. Obaveza nadležnog skupštinskog odbora da razmatra izveštaj, takođe nije bila utvrđena Poslovnikom Narodne skupštine (Petrov, 2009). Odlukom o izmeni i dopuni

Poslovnika Narodne skupštine iz 2011. godine, ove procedure su po prvi put jasno određene.

Izveštaje koje Narodnoj skupštini podnose Zaštitnik građana i Poverenik, razmatraju nadležni odbori. Nakon razmatranja izveštaja, odbori podnose izveštaj Narodnoj skupštini sa predlogom zaključka, odnosno preporuke sa merama za unapređenje stanja u tim oblastima. Narodna skupština razmatra izveštaj nezavisnog državnog organa i izveštaj nadležnog odbora s predlogom zaključka, odnosno preporuke. U radu na sednici nadležnog odbora i sednici Narodne skupštine, obavezno učestvuje i predstavnik nezavisnog državnog organa čiji se izveštaj razmatra. Narodna skupština, po zaključenju rasprave, odlučuje o predlogu zaključka, odnosno preporuke sa merama za unapređenje stanja u tim oblastima, većinom glasova narodnih poslanika, na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika (Poslovnik Narodne skupštine, 2012, član 238).

Ukoliko nezavisni državni organ ne podnese izveštaj Narodnoj skupštini u roku predviđenom zakonom, odnosno na zahtev nadležnog odbora, nadležni odbor o tome obaveštava Narodnu skupštinu radi preduzimanja mera iz njene nadležnosti, u cilju utvrđivanja odgovornosti funkcionera tog organa. Nadležni odbor može da utvrdi da funkcioner nezavisnog državnog organa, koga bira Narodna skupština, ne vrši funkciju u skladu sa zakonom i o tome obaveštava Narodnu skupštinu, u cilju preduzimanja mera utvrđenih zakonom (Poslovnik Narodne skupštine, 2012, član 239).

Nakon donošenja zaključka Narodne skupštine, Vlada je dužna da postupa u skladu sa njim i da radi na ispravljanju navedenih propusta u svom radu u cilju zaštite ljudskih prava i poboljšanja položaja građana u odnosu na organe uprave. Takođe, da bi se tačno znalo u kojim oblastima svog rada je Vlada reagovala i da li je izvršila određene promene, ona mora Narodnoj skupštini da podnese izveštaj o tome. Ukoliko u nekim slučajevima nije postupila u skladu sa zaključkom Narodne skupštine, neophodno je da u izveštaju navede obrazloženje zbog čega su zahtevane promene izostale.

Kao što je već spomenuto, od 2011. godine se promenio odnos Narodne skupštine prema izveštajima nezavisnih organa i oni su počeli da se razmatraju i na plenarnim sednicama na kojima se donose zaključci kojima se propisuju konkretni zahtevi Vladi. To može da se shvati kao napredak u procesu kontrole izvršne vlasti od strane predstavničkog tela. Zbog toga je Transparentnost Srbija, nevladina organizacija, u februaru 2015. godine pohvalila rad Narodne skupštine i nadležnih odbora, ali je isto tako ocenila da Vlada Srbije nije iskoristila priliku da u praksi pokaže da podržava rad nezavisnih tela, jer parlamentu nije dostavila izveštaj o tome šta je uradila na ispunjavanju preporuka ovih organa (Blic, 2015). Transparentnost Srbija navodi da je od parlamenta dobila i obaveštenje da će “Narodna skupština u narednom periodu zatražiti od Vlade da postupi u skladu sa zaključkom i dostavi izveštaj” (Blic, 2015).

2.2 Struktura izveštaja Zaštitnika građana

Zaštitnik građana reaguje na žalbe koje podnose pojedinci koji smatraju da im je neko pravo uskraćeno ili povređeno, a može da pokrene postupak i po sopstvenoj inicijativi ukoliko postoji osnovana sumnja da su u nekoj situaciji prava građana ugrožena. Zaštitnik građana u svom radu često nailazi na različite vrste propusta i primere lošeg upravljanja u državnoj upravi. To uključuje neusklađenost propisa, pravne praznine, odsustvo delotvornih žalbenih mehanizama i slučajeve lošeg i neefikasnog rada državnih organa, koji, po pravilu, nisu sankcionisani (Rovšek, 2009).

Kroz svoje izveštaje, Zaštitnik građana ne obaveštava parlament samo o svom radu i ispunjenim zakonskim obavezama, već izveštava o stanju ljudskih prava u državi i o pravnoj sigurnosti građana, a indirektno i o radu državne uprave. Izveštaji, takođe, sadrže i konkretne probleme sa kojima se Zaštitnik građana susretao u različitim segmentima državne uprave, kao i bitne pojedinačne primere koje je istraživao, a koji na najkarakterističniji način prikazuju neki problem u radu državne uprave (Rovšek, 2009). Pored toga, on ističe i neke opšte probleme koji se javljaju u radu organa državne uprave, kao i opštu sliku statusa poštovanja ljudskih prava i drugih osnovnih sloboda u državi. Izveštaji sadrže i predloge za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave i podatke o aktivnostima i troškovima Zaštitnika građana.

Iz redovnih godišnjih izveštaja Zaštitnika građana može se videti da on pokriva izuzetno širok dijapazon oblasti i prava građana koje štiti. Zaštitnik građana je do sada podneo osam izveštaja Narodnoj skupštini sa veoma detaljnim i iscrpnim informacijama o stanju ljudskih prava u zemlji, radu organa državne uprave, mogućnostima unapređenja njihovog rada i o svojim aktivnostima. Izveštaj za 2007. godinu je specifičan, jer je to prvi izveštaj koji je novouspostavljeni organ podneo i na svom početku sadrži nekoliko poglavlja o samom značaju uspostavljanja ove institucije, funkcijama koje obavlja i načinu na koji mu se građani mogu obratiti (Izveštaj Zaštitnika građana, 2008). Svi naredni izveštaji su vrlo slični po strukturi i obuhvaćenim oblastima, s tim što se u svakom izveštaju mogu naći i neke posebne oblasti ili primeri koji su bili upečatljivi u godini za koju je izveštaj podnet. Na taj način, Zaštitnik građana ukazuje svake godine na nove probleme koji se javljaju u oblasti ljudskih prava i daje preporuke za njihovo prevazilaženje. Takođe, on daje i podatke o poboljšanjima koja su se ostvarila u radu organa državne uprave u odnosu na prethodnu godinu. Svaki izveštaj sadrži uvodnu reč Zaštitnika građana i opšte stanje ljudskih prava, a zatim su podaci o tome dati za svaku oblast posebno. Neke od oblasti su građanska i politička prava, socijalna i ekonomska prava, rodna ravnopravnost, prava pripadnika nacionalnih manjina, prava seksualnih manjina, prava deteta, zaštita prava lica lišenih slobode, lica sa invaliditetom itd. Svaki izveštaj sadrži delove sa preporukama za unapređenje rada organa uprave koji su podeljeni po resorima, gde se za svaki resor pojedinačno navode propusti u njegovom radu i preporuke za izmenu postojeće prakse. U izveštaju se obično na kraju navode

aktivnosti Zaštitnika građana na unapređenju pravnih propisa, podaci o njegovoj saradnji sa OCD i organima javne vlasti, kao i podaci o utrošenim finansijskim sredstvima za rad. Izveštaji su vrlo detaljni i pregledni i posebno je korisno što je većina podataka statistički prikazana kroz tabele i grafikone koji prikazuju tačan broj pritužbi građana po oblastima, broj upućenih preporuka organima uprave, kao i broj izvršenih i neizvršenih preporuka.

Na samom početku izveštaja za 2014. godinu, Zaštitnik građana navodi: „Stanje ljudskih prava u Srbiji tokom 2014. godine je bilo zabrinjavajuće. Stanje vladavine prava i pravne sigurnosti, poštovanje principa „dobre uprave", organizacija i kapacitet administracije, primena zakona i povrh svega – ekonomska situacija, bili su takvi da nisu obezbedili nivo poštovanja prava građana potreban za dostojanstven život svih. Unapređenja po pojedinim pitanjima u oblastima kao što je zdravstvo nisu uspela da promene opštu ocenu, ali su vredna hvale" (Izveštaj Zaštitnika građana, 2015). Prema ovom poslednjem izveštaju, najveći broj pritužbi građana (44%), odnosi se na neblagovremen rad administracije, nemaran odnos prema poslu, pogrešnu primenu prava i druge propuste iz domena „dobre uprave" (Izveštaj Zaštitnika građana, 2015). To znači da građani nisu, kao ni ranijih godina, pred organima vlasti u potpunosti i u razumnim rokovima ostvarivali svoja prava koja im garantuje pravni poredak. U tom smislu, izveštaji Zaštitnika građana su ključni izvori informacija koje Narodna skupština ima u obavljanju kontrole državne uprave, i to naročito izvršne vlasti.

Izveštaji se podnose najkasnije do 15. marta naredne godine i objavljuju se u Službenom glasniku Republike Srbije, kao i na internet stranici Zaštitnika građana, a dostavljaju se i sredstvima javnog informisanja (Zakon o Zaštitniku građana, 2007, član 33).

2.3 Struktura izveštaja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Poverenik za informacije podnosi redovni godišnji izveštaj Narodnoj skupštini o radnjama preduzetim od strane organa vlasti u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, svojim radnjama i izdacima, kao i druge izveštaje kada oceni da je to potrebno, i to u roku od tri meseca od okončanja fiskalne godine. Poverenik podnosi i izveštaj Narodnoj skupštini koji se odnosi na zaštitu podataka o ličnosti, ali njegova sadržina nije bliže određena Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (Šabić, 2009).

Izveštaji Poverenika su, takođe, prvenstveno izveštaji o stanju, jer obaveštavaju Narodnu skupštinu i javnost o meri u kojoj se sprovode pomenuti zakoni. Oni govore o ključnim problemima u primeni Zakona, o problemima sa kojima se suočava sam Poverenik u svom radu i zaštiti prava građana, a naročito o problemima koji nastaju neadekvatnim radom državnih organa, uključujući i Vladu, pa i samu Narodnu skupštinu. Iako on ne može da konroliše Vladu i Narodnu skupštinu, u svojim izveštajima može da

ukaže na probleme u radu njihovih službi ukoliko se krše prava građana na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Na primer, u izveštaju za 2008. godinu navodi se: „Po oceni Poverenika, ozbiljnu pažnju Vlade zaslužuju indicije koje ukazuju da u strukturama koje su neposredno podređene Vladi, pojedinci, pa čak i službe, davanjem neodređenih i nekompetentnih mišljenja o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, čak podstiču druge organe na neizvršavanje obaveza utvrđenih rešenjima Poverenika" (Šabić, 2009).

Poverenik je do sada podneo Narodnoj skupštini ukupno 10 godišnjih izveštaja od kojih svi imaju istu strukturu. Prva tri poglavlja odnose se na uvodne napomene, ukupne aktivnosti Poverenika i pravni okvir u oblastima slobodnog pristupa informacijama i zaštite podataka o ličnosti. Dva velika poglavlja posvećena su samoj primeni zakona i obuhvataju statističke prikaze žalbi i ishoda postupaka po žalbama, najčešće zahtevane informacije, spisak organa od kojih su tražene informacije i postupanje tih organa. Takođe, u ovim delovima navode se aktivnosti Poverenika na jačanju proaktivnog objavljivanja informacija, unapređenju zakonskih rešenja i afirmisanju prava, kao i postupci pravosudnih organa u zaštiti prava građana.

Uočljivo je da svi dosadašnji izveštaji Poverenika sadrže jedno poglavlje koje se odnosi na administrativne i druge prepreke u sprovođenju Zakona i u njemu se govori o permanentnim problemima koji onemogućavaju sprovođenje Zakona, a samim tim i puno ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja (Šabić, 2009).

Prema izveštaju za 2014. godinu, aktivnosti Poverenika su u toj godini nastavile trend povećanja, i po obimu i po složenosti. Sa jedne strane, to je pokazatelj pojačanog napora Poverenika i njegovih saradnika na smanjenju zaostatka u rešavanju predmeta, koji je nastao usled malog broja zaposlenih, ali i činjenice da se pravo na slobodan pristup informacijama kontinuirano koristi u velikom obimu. Tražioce informacija najviše zanima kako organi vlasti raspolažu budžetskim novcem i drugim javnim sredstvima, da li državni i drugi organi vlasti svoj posao rade u skladu sa zakonom, naročito službe za katastar, policija, tužilaštvo i sudovi, javna preduzeća i dr. Najveći broj žalbi podnet je protiv republičkih organa, i to najviše protiv ministarstava (Rezime uz godišnji izveštaj Poverenika, 2015).

Što se tiče zaštite podataka o ličnosti, Poverenik je u svim izveštajima najviše isticao potrebu promene pravnog okvira u ovoj oblasti, jer postojeći pravni okvir ne obezbeđuje nesmetano uživanje prava na privatnost. Mnogobrojne odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti su neodgovarajuće i nepotpune, a niz pitanja uopšte nije ni uređen Zakonom, kao ni posebnim sektorskim zakonima (Rezime uz godišnji izveštaj Poverenika, 2015).

3. Značaj i efekti izveštaja nezavisnih državnih organa

Svi mehanizmi koji Narodnoj skupštini omogućavaju obavljanje kontrole nad radom uprave i izvršne vlasti veoma su značajni jer njihovo korišćenje obezbeđuje uspostavljanje ravnoteže između grana vlasti i sprečava dominaciju i samovolju Vlade. Izveštaji nezavisnih organa zauzimaju posebno mesto u ovoj kontroli jer su važan način na koji Skupština dobija detaljne i isrcpne informacije o radu organa uprave, odakle i proističe njihov značaj. Najvažnija je činjenica da ovi izveštaji obaveštavaju Skupštinu o konkretnim problemima sa kojima se građani susreću, o stepenu poštovanja veoma značajnih ljudskih prava u državi, kao i o preprekama sa kojima se sami nezavisni organi suočavaju prilikom zaštite tih prava, a koje su prouzrokovane neadekvatnim radom organa uprave i izvršne vlasti. Za parlament, čiji legitimitet direktno potiče od građana, veoma je važno da bude upoznat sa takvim problemima kako bi preduzeo neophodne mere na uklanjanju nedostataka i propusta u radu uprave kojima se ljudska prava krše.

U svakoj zemlji koja se naziva demokratskom, trebalo bi da postoji dobra profesionalna saradnja između parlamenta i nezavisnih tela koja se bave odgovornošću i integritetom vlade. Da bi ti odnosi bili funkcionalni i da bi postojanje nezavisnih tela imalo svoju svrhu, nije dovoljno samo da oni podnose godišnje izveštaje Narodnoj skupštini, već se oni moraju ozbiljno razmatrati i moraju biti učinjeni napori da se zaključci Skupštine, proistekli iz izveštaja, dosledno primenjuju.

U Republici Srbiji, to još uvek nije slučaj. Iako je značaj izveštaja nezavisnih organa izuzetno veliki, efekti koje oni proizvode još su uvek relativno mali. Za to postoji nekoliko razloga. Najpre, mali je broj narodnih poslanika kod kojih je razvijena svest o značaju ovog mehanizma u kontroli izvršne vlasti. Nekim poslanicima koji pripadaju vladajućoj stranci često je važnija njihova politička pripadnost, nego uloga koju imaju kao predstavnici naroda, što direktno ukazuje na dominaciju partija i partijskih elita nad parlamentom (Spasojević, 2012). Čak i onda kada su neki poslanici stranaka vladajuće koalicije zainteresovani za korišćenje kontronih mehanizama, ta zainteresovanost proističe iz sasvim pogrešnih razloga. Najčešći razlog predstavlja svest da će rezultati vladanja uticati na građane na sledećim izborima, dok je sekundarni razlog često unutarpartijska borba za prevlast. Razumljivo bi bilo da poslanici opozicije imaju razvijeniju svest o važnosti ovih pitanja, međutim i oni često vide kontrolne mehanizme kao kanale za slanje svojih političkih poruka, a ne za realnu kontrolu i ograničenje izvršne vlasti (Spasojević, 2012).

Kao što je već rečeno, do izvesnih pomaka u shvatanju značaja izveštaja došlo je sa izmenom Poslovnika Narodne skupštine kada je konačno regulisana procedura razmatranja ovih izveštaja. Međutim, iz samih izveštaja Zaštitnika građana i Poverenika, koji iz godine u godinu ponavljaju pojedine preporuke organima vlasti, vidljivo je da je izostala politička volja vlade da postupi po tim preporukama.

Na ključne probleme u sprovođenju zaključaka koje donosi Narodna skupština povodom izveštaja nezavisnih organa, ukazuje se i u Rezimeu Poverenika o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2014. godinu. Poverenik navodi: „Zaključke donete povodom razmatranja izveštaja Poverenika za 2013. godinu, Narodna skupština u velikoj većini primenjuje, s tim što nadzorna funkcija u pogledu sprovođenja usvojenih zaključaka povodom razmatranja izveštaja nezavisnih organa, nije u potpunosti sprovedena. Imajući u vidu prikazano stanje u oblasti pristupa informacijama i prepreke koje godinama umanjuju efekte zaštite ovog prava, Poverenik konstatuje da značajna većina zaključaka Narodne skupštine, koji obavezuju izvršnu vlast na njihovo otklanjanje, nije sprovedena u delo, zbog čega se i u ovom izveštaju ponavljaju sve preporuke koje nisu sprovedene" (Rezime uz godišnji izveštaj Poverenika, 2015).

Cilj svake vlade u Srbiji bio je da pribavi što više moći za sebe i da, samim tim, izbegava ispunjavanje onih zahteva za promene u radu koji su joj upućeni kroz kontrolne mehanizme Narodne skupštine. Nemogućnosti Narodne skupštine da primora vladu na postupanje po preporukama i na podnošenje blagovremenih izveštaja, odraz su suprematije izvršne vlasti nad predstavničkom.

4. Zaključna razmatranja

Nepostojanje regulisanog pravnog okvira za podnošenje i razmatranje izveštaja nezavisnih državnih organa bio je veliki problem koji je umanjivao značaj samih izveštaja i obesmišljavao njihovu kontrolnu funkciju. Pravni okvir je kasnije uređen, ali se stanje u ovoj oblasti nije značajnije promenilo. U skladu sa tim, stiče se utisak da su relativno mali efekti koje ovi izveštaji proizvode posledica nepoštovanja propisanih pravila od strane vlade i drugih organa.

Postupanje vlade u skladu sa zaključcima proisteklim iz izveštaja nezavisnih tela bilo bi veoma značajno za unapređenje rada uprave i zaštitu prava građana. Međutim, sama činjenica da vlada ne pokazuje preveliki napor na ispunjavanju zahteva koji su joj postavljeni i da često kasni ili ne dostavlja izveštaje Narodnoj skupštini o preduzetim aktivnostima, pre svega govori o slabijoj poziciji predstavničkog tela u odnosu na izvršnu vlast i o nedovoljno razvijenoj kontrolnoj funkciji parlamenta. Da bi došlo do promena na ovom planu, parlament mora, pre svega, raditi na poboljšanju odnosa sa nezavisnim telima, tj. neophodno je među njima stvoriti parterski odnos, dobru saradnju i komunikaciju da bi se kontrolna funkcija obavljala na adekvatan način. Ne treba izgubiti iz vida činjenicu da nezavisna tela nemaju suštinska ovlašćenja vlasti, te je dobra saradnja sa parlamentom neophodna kako bi se preporuke ovih tela, iskazane kroz godišnje izveštaje, pretvorile u političke odluke. Na kraju, nepostupanje vlade po preporukama nezavisnih organa ne se može uzimati „zdravo za gotovo", već se moraju učiniti svi

napori da se vlada primora na izvršavanje predloženih mera i podnošenje izveštaja o tome Narodnoj skupštini.

Uopšteno govoreći, neophodno je da vlasti u Srbiji u većoj meri usvoje osnovne demokratske vrednosti i procedure, ali ne samo formalno kroz uvođenje u ustavno-zakonske okvire, već i istinski, kroz njihovu primenu u realnim situacijama.

Literatura

Milenković, D. (2013). *Javna uprava – odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa.

Orlović, S. (2009). Parlament i nezavisna tela. *U* B. Čamernik, J. Manić i B. Ledeničan. *Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni državni organi/tela.* Beograd: UNDP. 118-125.

Petrov, V. (2009). Ustav i kontrolni organi (nezavisni državni organi) – pokušaj određenja mesta i uloge kontrolnih organa u ustavnom sistemu. *U* B. Čamernik, J. Manić i B. Ledeničan. *Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni državni organi/tela.* Beograd: UNDP. 42-53.

Rovšek, J. (2009). Sprovođenje preporuka slovenačkog Zaštitnika građana za ljudska prava, uloga godišnjih izveštaja i način na koji se oni razmatraju u Narodnoj skupštini. *U* B. Čamernik, J. Manić i B. Ledeničan. *Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni državni organi/tela.* Beograd: UNDP. 171-175.

Spasojević, D. (2012). Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije. *U* S.Orlović. *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore.* Beograd, Sarajevo, Podgorica: 135-146.

Čamernik, B. (2009). Parlament – jedan od načina kontrole rada izvršne vlasti. *U* B. Čamernik, J. Manić i B. Ledeničan. *Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni državni organi/tela.* Beograd: UNDP. 18-22.

Šabić, R. (2009). Položaj Poverenika za informacije. *U* B. Čamernik, J. Manić i B. Ledeničan. *Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni državni organi/tela.* Beograd: UNDP. 126-132.

Blic. (2014). *Transparentnost: Do sada najpotpuniji zaključci Skupštine.*[*online*]. Dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Politika/471687/Transparentnost-Do-sada-najpotpuniji-zakljucci-skupstine (Pristupljeno 12. maja 2015).

Ustav Republike Srbije (2006). Beograd: Službeni glasnik RS br. 98/2006.

Zakon o Zaštitniku građana (2007). Beograd: Službeni glasnik RS br. 79/2005 i 54/2007.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2010). Beograd: Službeni glasnik RS br. 120/2004, 54/2007, 104/2009/, 36/2010.

Poslovnik Narodne skupštine (prečišćeni tekst) (2012). Beograd: Službeni glasnik RS br. 20/2012.

Odluka o izmeni i dopuni Poslovnika Narodne skupštine (2011). Beograd: Službeni glasnik RS br. 13/2011

Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu (2015). [*online*]. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf (Pristupljeno 13. maja 2015).

Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013. godinu (2014). [*online*]. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/attachments/3237_Godisnji%20izvestaj%20Zasttnika%20gradjana%20za%202013%20%20godinu.pdf (Pristupljeno 13. maja 2015).

Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu (2013). [*online*]. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/attachments/2766_Godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20graana%20za%202012%20godinu.pdf (Pristupljeno 13. maja 2015).

Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2010. godinu (2011). [*online*]. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/images/dokumenta/%D0%A0%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D1%9A%D0%B8%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%D0%B0%202010.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83.pdf (Pristupljeno 13. maja 2015).

Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2007. godinu (2008). [*online*]. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/images/dokumenta/%D0%A0%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D1%9A%D0%B8%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%D0%B0%202007.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83.pdf (Pristupljeno 13. maja 2015).

Izveštaj Poverenika za 2014. godinu (2015). [*online*]. Dostupno na: http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacijanova/izvestajiPoverenika/2015/g.izvestaj2014.pdf (Pristupljeno 14. maja 2015).

Rezime uz godišnji izveštaj Poverenika za 2014. godinu (2015). [*online*]. Dostupno na: http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godisnji-izvestaji/2048-izvestaj-poverenika-za-2014-godinu.html (Pristupljeno 14. maja 2015).

Izveštaj Poverenika za 2013. godinu (2014). [*online*]. Dostupno na: http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacijanova/izvestajiPoverenika/2013/gizvestaj2013.pdf (Pristupljeno 14. maja 2015).

Izveštaj Poverenika za 2012. godinu (2013). [*online*]. Dostupno na: http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacijanova/izvestajiPoverenika/2012/izvestaj2012final.pdf (Pristupljeno 14. maja 2015).

Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2008. godini (2009). [*online*]. Dostupno na: http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/izvestaj-za-08.pdf (Pristupljeno 14. maja 2015).

Andrijana Jovanović [6]
Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

SARADNJA OMBUDSMANA I PARLAMENTA: KOMPARATIVNI MODELI I DOMAĆA PRAKSA

1. Opšte karakteristike institucije ombudsmana

Institucija ombudsmana, kao poseban oblik kontrole uprave, neposredno je povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava. Zbog toga se ombudsman danas najčešće definiše kao zaštitnik prava građana (Jovanović i Rapajić, 2011). Potreba za zaštitom ljudskih prava, ali i potreba za novim „spoljnjim“ oblicima kontrole i nadzora uprave, u skladu sa savremenim konceptom države blagostanja, u kojoj čovek zauzima centralno mesto, nametnulo je potrebu da se pronađu novi mehanizmi zaštite ljudskih prava, pre svega od nezakonitog i nepravnog rada organa uprave. Vreme je pokazalo da je upravo ombudsman ta institucija (Lilić, 2010).

Iako su osnovni ciljevi institucije ombudsmana u svim zemljama slični ili isti, oni se međusobno u određenoj meri ipak razlikuju, jer su kao takvi prilagođeni konkretnim pravnim sistemima svake od njih (način imenovanja i izbor ombudsmana, inokosni ili kolegijalni organ, način obraćanja ombudsmanu, nadležnost ombudsmana). Ipak, suštinu institucije ombudsmana treba prvenstveno tražiti u njegovom pravnom statusu (Milenković, 2013). Ombudsman je, uz određene izuzetke, nezavisno i nepristrasno telo parlamenta, koje u specifičnom postupku donosi, sa pravnog stanovišta, pravno neobavezujuće preporuke sa mišljenjem upućene organu koji je učinio nepravilnost i nezakonotost u radu (Orlović, 2009). Razlike postoje i kada parlament vrši izbor ombudsmana. Njih bi mogli podeliti u dve velike kategorije: izbor ombudsmana koji čini parlament bez učešća izvršne vlasti, kao što je to, na primer slučaj u Švedskoj, Norveškoj, Španiji, Austriji ili Poljskoj, i izbor ombudsmana koji čini parlament uz učešće izvršne vlasti kada, na primer, parlament vrši izbor ombudsmana na predlog predsednika republike, kao što je slučaj u Mađarskoj ili Sloveniji (Lilić, Milenković i Kovačević-Vučo, 2002).

[6] Autorka pohađa drugu godinu doktorskih akademskih studija politikologije na Fakultetu političkih nauka, Univerzitet u Beogradu. E-mail: anikafpn@gmail.com.

Ono što je zajedničko za sve institucije ombudsmana u svetu, bez obzira na način izbora, je da je to organ tj. telo koje „nema zube“. Preporuke koje donosi ombusman ukazuju na koji način organ treba da postupi kako bi otklonio posledice lošeg postupanja, uzimajući u obzir i danas u pravu nedovoljno određene sociološke pojmove pravde i pravičnosti (Milenković, 2013). Njegova snaga zato ne proističe iz njegovog pravnog, već pre svega moralnog autoriteta. To ne znači da se kroz druge nadležnosti ombudsmana ne može efikasno izbeći ovaj nedostatak, na primer, kroz mogućnost da ombudsman otvori parlamentarnu raspravu koja za cilj ima utvrđivanje odgovornosti funkcionera javne vlasti (Milenković, 2013). Međutim, u zemljama u kojima su demokratski standardi niski postoje snažni otpori za istinsko prihvatanje i podršku borbi ombudsmana za zaštitu ljudskih prava. Ipak, uporedno-pravno iskustvo i praksa pokazuju da vremenom ombudsman postaje kredibilna institucija, čije preporuke i mišljenja dobijaju na značaju i koja se najčešće poštuju. Njegova delotvornost proizilazi, pre svega, iz njegove mogućnosti da, na osnovu svog izveštaja parlamentu, pažnju javnosti i parlamenta skrene na žalbe građana (Milenković, 2010). Njegovo pravo da se obraća javnosti je njegovo najsnažnije oružje iz kojeg u značajnoj meri proizilazi realna moć institucije. Sama svest o nadzoru ombudsmana ostvaruje pozitivan uticaj na ceo upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi (Wade, 1982).

U ovom radu biće analiziran odnos institucije ombudsmana sa parlamentom i njihov međusobni uticaj, kroz komparativna iskustva, i to: Švedske – izvornog sistema institucije ombudsmana, Austrije – razvijenog demokratskog sistema, Poljske – zemlje koja je prolazila period tranzicije, i Srbije – domaćeg sistema gde institucija ombudsmana postoji tek nešto manje od deset godina.

2. Odnos parlamenta prema ombudsmanu – garancije nezavisnosti i izbor

Budući da je u najvećem broju sistema ombudsman nezavisno telo parlamenta, odnosno parlament je matična institucija koja stvara ombudsmana, uzajamni odnos poverenja i stepen sigurnosti i izvesnosti je veoma značajan. Pored zakonodavne funkcije, uloga parlamenta u ograničavanju upravne vlasti ogleda se i u njegovoj kontrolnoj funkciji. U tom smislu, ombudsman predstavlja instrument parlamentarne kontrole nad radom organa uprave (Radinović, 2001). Nezavisnost institucije njena je najfundamentalnija osobina i način imenovanja izražava ovu bitnu osobinu. Budući da parlament izražava volju naroda, smatra se najpodesnijim organom za postavljanje lica koje će kontrolisati rad organa uprave i starati se za zaštitu ljudskih prava pred organima vlasti (Petrov, 2013). Nezavisne institucije, kao što je parlamentarni ombudsman u Švedskoj, uživaju ustavom zagarantovana prava, odnosno samostalnost u radu u oblasti za koju su zadužene, na isti način kao i sudovi, gde se predviđa da „nijedan javni autoritet, uključujući švedski parlament ali i organe lokalne vlasti, ne može da odredi kako da administrativni organi odlučuju u konkretnim slučajevima, koji se odnose na

vršenje javnih ovlašćenja ili se odnose na primenu zakona.“[7] Švedska je prva zemlja koja je uvela instituciju parlamentarnog ombudsmana još 1809. godine. Zakon o parlamentu Švedske navodi da parlament bira ombudsmane u skladu sa aktom vlade u cilju nadzora nad primenom zakona i drugim javnim aktivnostima (Milosavljević, 2001). Instituciju parlamentarnog ombudsmana čine četiri parlamentarna ombudsmana, od kojih je jedan glavni ombudsman, koji obavlja funkciju administrativnog direktora i utvrđuje glavne aktivnosti ombudsmana. U skladu sa predlogom Odbora za ustavna pitanja, parlament može smeniti sa funkcije parlamentarnog ombudsmana, ukoliko je izgubio poverenje parlamenta. Za razliku od ombudsmana u Švedskoj, koji je inokosni organ, institucija austrijskog ombudsmana je specifična u tome što je ombudsman zapravo kolegijalni a ne inokosni organ, ali njegove nadležnosti konvalidiraju sa klasičnom institucijom ombudsdmana. Austrijski parlament je 1977. godine usvojio zakon koji se tiče funkcije i organizacije Narodnog pravobranilaštva za ograničeni period (od 1977. do 1983). Ovaj zakon je zatim, 1981. godine, inkorporisan u Ustav Austrije, te je najveći deo nadležnosti i rada Narodnog pravobranilaštva danas utvrđen ustavnim odredbama (National Ombudsmen (collection of legislation from 27 countries), Commissioner for Civil Rights Protection of Poland, Warsaw, 1998). Od bivših socijalističkih zemalja, Poljska je bila prva zemlja koja je u svoj pravni sistem uvela instituciju ombudsmana. Poljska skupština usvojila je jula 1987. godine Zakon o pravobraniocu prava građana, koji je inokosni organ, nezavisan u svom radu i odgovoran samo skupštini (Zakon o pravobraniocu prava građana 1987). Pravobranilac prava građana nastao je krajem komunističkog perioda, i on je kroz ceo period tranzicije i sistemskih promena uspešno delovao u cilju promocije i zaštite osnovnih ljudskih prava i njihovog učvršćivanja u vremenu reformi i promena u državi, te je imao i značajnu ulogu u donošenju novih, demokratskih zakona (Milenković, 2013).

U Srbiji, praksa uvođenja nezavisnih institucija, pa i institucije ombudsmana, započinje tek sa reformom pravnog sistema nakon demokratskih promena 2000. godine (Davinić, 2011). Zakon o zaštitniku građana u Srbiji donet je tek 2005. godine, a na izbor prvog ombudsmana od strane Narodne skupštine Republike Srbije čekalo se do jula 2007. godine. Ustav iz 2006. godine je instituciju ombudsmana – zaštitnika građana podigao na ustavni nivo. Ustavom je predviđeno: „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koi štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnik građana bira i razrešava Narodna skupština u

[7] The Instrument of Government. Dostupno na: http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-instrument-of-government-2012.pdf)

skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. O zaštitniku građana se donosi zakon." Tako je ombudsman, tj. zaštitnik građana postao ustavna kategorija u Republici Srbiji. (Ustav Republike Srbije, 2006). Zakonom o zaštitniku građana, najpre su utvrđeni osnovni pojmovi i garancije nezavisnosti. Zaštitnik građana u Srbiji je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, i stara se za zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava. Zaštitnik građana je samostalan u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. (Zakon o zaštitniku građana, 2005). Zaštitnika građana bira Skupština kvalifikovanom većinom, odnosno većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog odbora nadležnog za ustavna pitanja (Zakon o zaštitniku građana, 2005)). Da bi se izbegla „inflacija" posebnih ombudsmana koji bi štitili samo posebne kategorije građana odnosno tzv. ranjivih društvenih grupa, Zakonom je predviđeno da Zaštitnik građana ima četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom. Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu biti članovi političkih stranaka (Milenković, 2013).

3. Odnos ombudsmana prema parlamentu – podnošenje izveštaja

Odgovornost ombudsmana proizilazi iz njegove povezanosti sa parlamentom i iz prirode funkcija koje u njegovo ime obavlja. Međutim, suština institucije ombudsmana je njegova nezavisnost i samostalnost u obavljanju poslova koji su mu povereni. U najvećem broju nacionalnih zakonodavstava, ni parlament ali ni bilo koja druga vlast ne sme davati instrukcije ombudsmanu u svom radu. Ombudsman je odgovoran parlamentu, ali ta odgovornosti ne podrazumeva obavljanje konkretnog posla, već odgovornost za obavljanje funkcije. U tom smislu, postoji obaveza ombudsmana da podnosi godišnji izveštaj o svom radu na razmatranje parlamentu, koji često nema samo zakonski, nego i ustavni karakter, kao što je slučaj u Austriji (Jovičić, 2012).

Nacionalna zakonodavstva predviđaju dve vrste izveštaja koje ombudsman podnosi parlamentu, opšti godišnji izveštaj i posebni, tj. specijalni izveštaj. Opšti godišnji izveštaj je osnovni dokument na osnovu kojeg se parlament upoznaje sa ombudsmanovom aktivnošću u toku prethodne godine. Pored opšteg godišnjeg izveštaja, ombudsman je pravno ili faktički ovlašćen da podnese i specijalne izveštaje o pojedinim pitanjima, odnosno problemima koji nemaju opšti karakter, već se odnose na uža pitanja, oblast ili probleme (Radinović, 2001). Specijalni izveštaji često imaju veliki značaj, jer je reč o problemima i pitanjima koja izazivaju opštu pažnju javnosti. Na osnovu njih se često pokreće i pitanje odgovornosti javnih funkcionera.

U nekim zakonodavstvima jasno je utvrđen period na koji se izveštaj odnosi, kao i datum do kada treba izveštaj podneti. Tako, na primer, švedski ombudsman treba da

podnese štampani izveštaj svake godine do 15. novembra za prethodnu fiskalnu godinu. Ovaj izveštaj daje potpuni pregled svih slučajeva od opšteg interesa kojima su se ombudsmani bavili. Narodno pravobranilaštvo u Austriji, pored godišnjeg izveštaja, podnosi parlamentu i izveštaj o postupanju po žalbama (Milenković, 2013). Poljski ombudsman, odnosno pravobranilac prava građana obavezan je da parlamentu podnosi godišnji izveštaj o svom radu, koji sadrži njegova zapažanja u vezi sa ostvarivanjem prava i sloboda građana (Zakon o pravobraniocu prava građana, 1987). Izveštaji ombudsmana se svuda u svetu javno objavljuju, tako da su dostupni svim državnim, političkim i javnim strukturama i najširoj javnosti.

Zaštitnik građana u Srbiji podnosi Narodnoj skupštini redovan godišnji izveštaj u kojem se navode podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave, kao i predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave. Izveštaj o radu podnosi se najkasnije do 15. marta naredne godine i objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Internet stranici Zaštitnika građana, a dostavlja se i sredstvima javnog informisanja. U toku godine predviđeno je da Zaštitnik građana može da podnosi i posebne izveštaje, ako za tim postoji potreba (Zakon o zaštitniku građana, 2005).

Razmatranje izveštaja ombudsmana potvrđuje veliki značaj njegovog rada i utiče kako na sam razvoj institucije, tako i na stalni porast interesovanja za pitanja iz nadležnosti institucije, posebno za pitanja ostvarivanja prava građana i ljudskih prava uopšte, kao i za kontrolnu funkciju koju ombudsman obavlja nad organima javne uprave.

4. Uzajamni odnos parlamenta i ombudsmana – institut zakonodavne inicijative

Ombudsman, kao organ koji po prirodi svoje funkcije obavlja neposrednu kontrolu primene prava, ima pravo aktivno da učestvuje u fazi kreiranja tj. stvaranja prava i to na osnovu svog konkretnog iskustva u primeni prava (Radinović, 2001). U tom smislu, ombudsman gotovo svuda prema pravnom propisu, ili prema praksi, ima pravo zakonodavne inicijative. Pravo zakonodavne inicijative ombudsmana u nekim zakonodavstvima ima opšti karakter i nije ograničeno na neku određenu pravnu oblast, dok u drugim, ovo pravo se ograničava na oblasti koje se odnose na ombudsmanovu nadležnost (Petrov, 2013). Evropska iskustva, naročito Švedske, Austrije i Poljske ukazuju na važnost ovog instrumenta za kreativnu i preventivnu ulogu institucije ombudsmana. Švedski ombudsman ima mogućnost da preko instituta zakonodavne inicijative inicira određene promene kod zakonodavca zbog nedostatka pravnih sredstava za zaštitu prava građana. Austrijsko zakonodavstvo pokazuje da veliki broj značajnih zakonodavnih poboljšanja vodi poreklo od inicijativa ombudsmana tj. Narodnog pravobranilaštva (Milosavljević, 2001). U Poljskoj, pravobranilac prava građana nema mogućnost da neposredno pokrene zakonodavnu inicijativu, ali se može obratiti

odgovarajućim telima, vladi ili poslanicima skupštine, sa predlogom za pokretanje zakonodavne inicijative u cilju donošenja pravnih akata ili izmene postojećih koji se odnose na prava građana, što se pokazalo veoma korisnim i efikasnim za unapređenje položaja ljudskih prava. Pravobranilac je takođe ovlašćen da učestvuje u postupku pred ustavnim sudom i pred njim ima status ovlašćenog predlagača u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti opštih akata (Radinović, 2001).

Svoje pravo zakonodavne inicijative Zaštitnik građana u Srbiji koristi pod dva kumulativno ispunjena uslova: kada je to neophodno da se tekst zakona ili predloga zakona izmeni ili dopuni kako bi se osiguralo potpuno i neometano ostvarivanje prava građana garantovanih Ustavom i drugim zakonima, propisima i opštim aktima, kao i kada drugi ovlašćeni predlagač, nadležan za konkretnu oblast (najčešće vlada), ne koristi svoju zakonodavnu inicijativu na način na koji se obezbeđuje poštovanje, ostvarivanje, zaštita i unapređenje prava građana, a preti šteta od odlaganja (Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu, 2015).

Predlaganje amandmana i zakona Narodnoj skupštini poslednji je korak koji Zaštitnik građana preduzima, po pravilu tek kada oceni da ovlašćeni predlagač „prvog reda“ neće na osnovu inicijative, preporuke ili drugog predloga Zaštitnika građana, preduzeti potrebne korake u korist prava građana. Zbog toga se zakonodavna aktivnost Zaštitnika građana najčešće ogleda u upućivanju sadržajnih inicijativa organima državne uprave, čiji rad Zaštitnik građana kontroliše, da pripreme i predlože normativne izmene. Tek izuzetno, Zaštitnik građana se zakonodavnim predlozima obraća neposredno samoj Narodnoj skupštini.

Tako je Zaštitnik građana u 2014. godini Vladi uputio 7 inicijativa za izmenu propisa, koje do kraja izveštajnog perioda Vlada nije usvojila. Zaštitnik građana je u januaru 2014. godine Narodnoj skupštini uputio amandman na Predlog zakona o opštem upravnom postupku. Kako je ovaj predlog zakona povučen iz skupštinske procedure, o amandmanu Zaštitnika građana nije se raspravljalo. Slično je i u prethodnim godinama, jer veći broj inicijativa za izmene i dopune zakona koje je Zaštitnik građana uputio Vladi i Narodnoj skupštini tokom 2012. i 2013. godine, kao i predlozi zakona u kojima su bile predložene izmene koje je inicirao Zaštitnik građana, nisu usvojeni do kraja izveštajnog perioda.

Izraženo u procentima, broj zakonskih inicijativa Zaštitnika građana od 2007. godine koje su prihvaćene iznosi 21,53%, nije prihvaćeno 50,72 %, a u proceduri je 27,75 %. Brojčano, taj odnos izgleda ovako[8]:

---

[8] Zakonske i druge inicijative Zaštitnika građana. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2013-01-14-14-36-04.

Broj zakonskih i drugih inicijativa	209
Prihvaćene zakonske i druge inicijative	45
Neprihvaćene zakonske i druge inicijative	106
Zakonske i druge inicijative u proceduri	58

5. Značaj i mogućnosti za unapređenje odnosa ombudsmana i parlamenta

Ombudsman je jedan od retkih organa koji izražava primat društva nad državom, odnosno daje prioritet čoveku i njegovim pravima. Ombudsman nije klasičan državni organ koji odlučuje i meritorno rešava o pravima i obavezama građana. Njegov autoritet ne izvire iz državne vlasti, već iz njegove društvene moći. Zbog toga, on je organ koji je najbliži društvu i predstavlja „...korak napred ka poboljšavanju odnosa između pojedinaca i organa uprave“ (Pickl, 1990). Njegova nezavisnost od izvršne vlasti, objektivnost koja proističe iz stručnosti i moralnih karakteristika, značajno doprinosi da se građani osećaju zaštićeno pred svemoćnošću države. Pored toga, ombudsman je organ koji najčešće ima veoma razvijene odnose sa javnošću, sredstvima informisanja, parlamentom i vladom. Rezultati njegovih istraga i upoznavanje javnosti doprinose da u društvu jača odgovornost onih subjekata kojima je povereno vršenje vlasti. U tom smislu, institucija ombudsmana predstavlja važan faktor demokratizacije čitavog sistema i odnosa u društvu, tragajući za pravednim i pravičnim rešenjima.

Ombudsman, kroz institut zakonodavne inicijative, aktivno utiče kako na razvoj pravnog sistema, tako i na podizanje autoriteta prava i pravnog poretka. Ovakav pozitivan uticaj ombudsman ostvaruje prema parlamentu, podnoseći izveštaj o svojim aktivnostima, podacima o uočenim nedostacima u radu organa uprave, kao i predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave i javnosti uopšte, čime u stvari neposredno, ali i posredno utiče na jačanje ostalih institucija pravne države (Radinović, 2001). Vezanost ombudsmana za parlament ne samo što nije prepreka, već je nužna pretpostavka njegove samostalnosti. Preko parlamenta kao narodnog predstavništva uspostavlja se veza između građana i kontrolnih organa. Nezavisni organi, zamišljeni kao stručna tela, svojom vezom sa parlamentom pribavljaju za sebe najveći mogući autoritet u svakoj demokratiji (Petrov, 2010).

U svojoj kontrolnoj ulozi, Narodna skupština kroz odnos sa institucijom ombudsmana, u cilju jačanja sopstvenog kapaciteta, treba se više osloniti na svog, može se reći, tradicionalnog saveznika, kojeg neposredno bira i razrešava. Prema mnogobrojnim teorijskim shvatanjima, nezavisni organi tj. tela poput ombusmana, nisu neprijatelji parlamenta, već parlamentarna izvršna tela preko kojih parlament upotpunjuje

svoju nadzornu funkciju. Izvršne nadležnosti nezavisnih organa, značajno upotpunjavaju mogućnost narodnih poslanika koji bez njih imaju samo moć reagovanja i ubeđivanja (Radojević, 2011). Nezavisni kontrolni organi su izvršna ruka parlamenta, preko kojih sam parlament obezbeđuje sprečavanje hegemonizma izvršne u odnosu na zakonodavnu vlast. Tako, nezavisni kontrolni organi posredno utiču na sprovođenje i kreiranje politika (Milenković, 2010). Zato, Narodna skupština, kroz svoje najznačajnije saveznike, treba da osluškuje primedbe nezavisnih organa, naročito u vezi sa postupkom pripreme i predlaganja zakona.

Kako bi ostvarila svoju kontrolnu ulogu, nephodno je da parlament, kao centralna institucija sistema, uvek razmatra izveštaje ombudsmana i drugih nezavisnih organa na posebnim sednicama nadležnog odbora Narodne skupštine, a da ključni zaključci budu predstavljeni i usvojeni na plenarnim sednicama Narodne skupštine, što bi shodno nadležnostima Narodne skupštine, zahtevalo od vlade da takve zaključke neposredno i izvrši (Milenković, 2010). Na ovaj način se ostvaruje uticaj na ispravljanje nedostataka u radu organa javne uprave. To, nažalost, ni danas u Srbiji nije slučaj.

Literatura

Davinić, M. (2011). Kompleksnost procesa širenja institucije ombudsmana. U *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, LVII, 101-113.

Jovanović, Z. Rapajić, M. (2011). Ombudsman kao novi pravni institut za kontrolu rada uprave. U *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, LVII, 205-223.

Lilić, S. (2010). *Upravno pravo – upravno procesno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik.

Lilić, S., Milenković, D. i Kovačević-Vučo, B. (2002). *Ombudsman: međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*. Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava.

Milenković, D. (2013). *Javna uprava (odabrane teme)*, Beograd: Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Čigoja štampa.

Milenković, D. (2010). Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih organa i tela posle 5. oktobra u Srbiji. U D. Pavlović (pr.), *Razvoj demokratskih ustavnova u Srbiji – deset godina posle*. Fondacija Heinrich Boll, Beograd. 21-41.

Milosavljević, B. (2001). *Ombudsman: zaštitnik prava građana*. Beograd: Centar za antiratnu akciju.

Orlović, S. (2010). Parlament i nezavisna tela. U B. Čamernik, J. Manić i B. Ledeničan (ur.), *Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni drđavni organi/tela*. Program Ujedinjenih nacija za razvoj u Srbiji, Beograd. 118-126.

Petrov, A. (2013). Institucija ombudsmana kao nezavisnog državnog organa u pravnom sistemu Republike Srbije. *Pravno-Ekonomski pogledi*, 1, 19-38.

Petrov, V. (2010). Ustav i kontrolni organi (nezavisni državni organi) – pokušaj određenja mesta i uloge kontrolnih organa u ustavnom sistemu. U B.Čamernik, J. Manić i B. Ledeničan (ur.), *Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni drđavni organi/tela*. Program Ujedinjenih nacija za razvoj u Srbiji, Beograd. 42-54.

Pickl, V. (1990). Institucija ombudsmana u Austriji. U *Zbornik radova: Ombudsman – zaštitinik prava građana*, Pravni fakultet, Novi Sad, vol. 24, broj 3-4.

Radinović, D. (2001). *Ombudsman i izvršna vlast*. Beograd: Službeni glasnik, Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije.

Radojević, M. (2011). Ombudsman i „loša uprava". U *Politička revija*, (XXIII) X, vol. 29, broj 3. 215-216.

Wade, H.W.R. (1982). *Administrative Law*, London: Oxford University Press.

National Ombudsmen (collection of legislation from 27 countries), (1998). Commissioner for Civil Rights Protection of Poland, Warsaw, pp. 7-13.

Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu, br. 7919 od 14. marta 2015. godine. [*online*]. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji

The Instrument of Government. [*online*]. Dostupno na: http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-instrument-of-government-2012.pdf

Ustav Republike Srbije (2006). Beograd: Službeni glasnik RS br. 98/2006.

Zakon o zaštitniku građana (2007). Beograd: Službeni glasnik RS br. 79/05, 54/07.

Zakon o pravobraniocu prava građana (1987). Varšava: Službene Novine Republike Poljske br. 21/87.

Dragana Simić
Doktorantkinja na Fakultetu političkih nauka

ANALIZA REALIZACIJE POZITIVNIH MERA U JAČANJU NADLEŽNOSTI I RADA AGENCIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Uvod

Kada se uzme u obzir činjenica da je Agencija za borbu protiv korupcije počela sa radom pre tek pet godina, može se slobodno reći da je u pitanju mlad organ koji je relativno brzo stekao reputaciju u javnosti. Međutim, mora se odmah napomenuti da ovakav tip agencije koji postoji u našoj zemlji, po pitanju opsega svojih nadležnosti, ne spada u neku vrstu radikalnijih institucija, poput često hvaljenih modela koje možemo sresti u Hong Kongu, Švedskoj ili Novom Južnom Velsu. Suštinski, Agencija je *samostalan i nezavistan* organ sa nadležnostima koje se tiču odlučivanja u stvarima poput kumulacija javnih funkcija ili vođenja evidencija po pitanju imovine funkcionera, sa mogućnošću, kako ćemo videti u tekstu, izricanja mera upozorenja ili pak javnog objavljivanja preporuke za razrešenje.

Ono što nas je interesovalo u ovom radu, pored konstatovanja trenutnih nadležnosti, jeste praćenje pozitivnih tendecija i reformi u vezi sa radom i nadležnostima Agencije, koje smo odlučili da pratimo na više ravni.

Ideja je bila da se prvenstveno napravi osvrt na pomenuti hongkonški model, kako bi se predstavio jedan radikalniji vid postojanja ovakvog tipa agencije u odnosu na naš. To smo nadovezali na kratku analizu osnovnih nadležnosti Agencije i mera koje joj stoje na raspolaganju kao mehanizmi reagovanja na povrede Zakona, uz osvrt na ono što smatramo problematičnim.

Centralni deo rada tiče se pitanja proširenja nadležnosti Agencije, u smislu da li se pravi očekivani pomak kada su u pitanju mere kojima bi Agencija imala nešto šira ovlašćenja ili bar kojima bi se olakšao njen rad. Pratili smo dokle se stiglo sa primenom aktivnosti predloženih u Akcionom planu, uz poseban akcenat na to šta od aktivnosti zaista jeste realizovano. I ovde je napravljen osvrt na to šta se predlaže u Modelu novog zakona, u odnosu na Zakon koji je trenutno na snazi.

Na kraju smo se dotakli pitanja kako izgleda saradnja sa drugim institucijama i problema neposrednog uvida u dokumentaciju, kao i pitanja toga kakvi kapaciteti su na raspolaganju Agenciji u njenom radu.

1. Hongkonški model i Agencija za borbu protiv korupcije

Na samom početku, može se poći od postavljanja sasvim logičnog pitanja – kako je Hongkong uspeo da u periodu od osnivanja svog antikorupcijskog tela 70-tih godina (Man-wai, 2013), nakon prakse od 30 godina, dospe na listu zemalja sa relativno niskim nivoom korupcije i postane jedan od vodećih modela? Koji je prelomni momenat u radu hongkonškog antikorupcijskog tela – eng. *Independent Commission Against Corruption* (u daljem tekstu: ICAC), koje je uspelo da iznedri ovako zadovoljavajuće rezultate?

Kada se posmatra sama organizacija i rad ovog tela, ICAC-a, u suštini se govori o tri posebno formirana odeljenja: eng. *Operations Department* – koje se bavi istragama korupcije, eng. *Corruption Prevention* – tj. odeljenje za prevenciju korupcije, eng. *Community Relations Department* – koje ima zadatak da obučava javnost o ovoj materiji (ICAC, 2012). Strategija ICAC-a podrazumeva sledeće elemente: prvenstveno, u pitanju je sprečavanje korupcije, zatim obuka, i na kraju sprovođenje, gde zapravo dolazimo do procesuiranja aktera za koje se dokaže da su počinili delo koje se smatra koruptivnim. To ne podrazumeva samo sistem zatvorskih kazni, već i praksu da će ovim akterima biti oduzeta imovina u potpunosti, čime će i njihove porodice biti prepuštene socijalnim institucijama (Čupić i Joković, 2013). Ovde dolazimo do tačke u kojoj ovako radikalna mera verovatno odudara od neke evropske svesti i potrebe za drastičnim kaznama za prekršioce zakona u ovom domenu. Međutim, jedno je sigurno, ona ima veoma jak psihološki uticaj na sve potencijalne prekršioce antikorupcijskih zakona, toliko da, vraćajući se na početak priče, Hongkongu ne mogu da se ne priznaju sjajni rezultati primenom ovog modela.

Gorepomenuti prelomni momenat u radu ove institucije jeste dodeljivanje istražne funkcije. Dakle, ICAC ima u svojim rukama nadležnosti koje se kreću od preventivnih, nadzornih i kontrolnih, preko regulatornih i na kraju, istražnih (Čupić i Joković, 2013). Zato bismo posebno istakli po ljudstvu najbrojniji odsek u ICAC-u, a to je *Operations Department*, koji se bavi upravo istražnim aktivnostima. Postoji nekoliko preduslova koji su važni za sprovođenje efikasne istrage korupcije, a to su nezavisnost, adekvatna politička snaga, adekvatni resursi, poverljivost, međunarodna uzajamna saradnja, profesionalnost. To podrazumeva nekoliko vrlo važnih stvari. *Nezavisnost* pretpostavlja da ne sme da bude nikakvog uplitanja sa strane u samu istragu, što se prvenstveno odnosi na politički upliv. Što se tiče adekvatne *istraživačke moći*, ICAC na raspolaganju mora da ima odrešene ruke kako bi proveravala informacije u vezi sa bankovnim računima, upućivanjem zahteva za prijavljivanjem imovine, zadržavanjima putnih isprava lica koja se istražuju itd. *Budžet* ovog organa na godišnjem nivou iznosi oko 90 miliona dolara.

Poverljivost je važna ne samo zbog odvijanja same istrage, već i zbog očuvanja reputacije onih lica za koje se ispostavi da su nevini, što je uređeno i samim zakonom. *Međunarodnasaradnja* je neophodna prilikom traganja za osumnjičenima, izručenjima, razmene podataka i sl. *Profesionalnost* se odnosi na adekvatnu obučenost zaposlenih (Man-wai, 2003).

Sada ćemo se udaljiti od hongkonškog modela i fokusirati na telo kakvo je formirano u Srbiji, kako bismo pokušali da napravimo neku vrstu poređenja i predstavljanja prirode tog tela i elementarnih nadležnosti koje su mu zakonom dodeljene.

Agencija za borbu protiv korupcije, kakvu poznaje naša praksa, nije ni blizu istražnom organu, već se pretpostavlja da će Agencija u svom radu ostvarivati saradnju sa istražnim i pravosudnim organima. Proširenje nadležnosti ili mehanizama Agencije u tom smeru se nikad nije ni tražilo, ali to ne znači da iz Agencije nije bilo isticanja da određenih pomaka i izmena mora da bude.

Ukratko predstavljeno, prema Zakonu o Agenciji, Agencija reaguje ukoliko dođe do povrede pomenutog Zakona, te je u skladu sa tim dužna da izrekne odgovarajuće mere. U njenoj nadležnosti je i rešavanje po sukobu interesa. Daje uputstva, inicijative, mišljenja u delokrugu svog rada, zatim vodi evidencije i registre, poput registara o imovini funckionera i finansiranju političkih aktivnosti. Takođe, Agencija je dužna da postupa po predstavkama fizičkih i pravnih lica, kao i prijavama zaposlenih u organima Republike Srbije. I na kraju, treba pomenuti i organizovanje istraživanja o korupciji, održavanje obuka o korupciji i sl. (Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, 2008).

Ono po čemu je rad Agencije možda i najprepoznatljiviji u javnosti, jeste odlučivanje o sukobu interesa i nespojivosti javnih funkcija, kao i kontrola imovine funkcionera. Dakle, osim ako Zakonom nije to već predviđeno, saglasnost Agencije je neophodna da bi funkcioner mogao da obavlja više od jedne javne funkcije, pri čemu je dužan i da izveštaj o imovini i prihodima dostavi Agenciji kada stupi na funkciju, ali i da je obaveštava o bitnim promenama iste, u toku godine (Agencija za borbu protiv korupcije, 2012).

U situacijama kada dođe do povrede Zakona, Agencija može da izrekne meru upozorenja, ali i meru javnog objavljivanja preporuke za razrešenje. S obzirom da se Agencija obraća nadležnom organu sa inicijativom da se funkcioner razreši, taj nadležni organ ima rok od 60 dana da Agenciji dostavi povratnu informaciju, prema članu 51. Zakona. Takođe, prema članu 57. Zakona, predviđa se da se Agencija obraća nadležnom organu ukoliko utvrdi da je funkcioner prekršio Zakon, da bi se pokrenuo disciplinski, prekršajni i krivični postupak (Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, 2008).

Međutim, kada Agencija reaguje zbog povrede Zakona od strane funkcionera, i dalje se obrati nadležnom organu koji je funkcionera izabrao, postavlja se pitanje šta se

dešava ako taj organ (ili funkcioner koji je u pitanju) ignoriše odluku Agencije? Upravo na ovom mestu nailazimo na jedan od problema. Ukoliko nadležni organ ne ispoštuje svoju obavezu da u zakonom predviđenom roku Agenciji odgovori o merama koje je preduzeo, neće uslediti nikakva pravna sankcija. Ono što je Agenciji jedino na raspolaganju, kao mehanizam kojim bi se borila protiv izostanka odgovora nadležnih organa, jesu podnošenje urgencija za postupanje organa, kao i obraćanje javnosti putem saopštenja.[9] Agencija nema ingerencije da samostalno sprovodi meru preporuke za razrešenje (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

Ako se pažljivije pogledaju zakonom predviđene nadležnosti Agencije, može se primetiti i to da Agencija *nema mogućnost zakonodavne inicijative*. U Agenciji smatraju da to predstavlja problem prvenstveno zbog toga što iz tih razloga Agencija ne može da podnese predlog zakona, niti izmena i dopuna zakona koji je se direktno tiču, poput, kako navode, Zakona o Agenciji ili Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

2. Sprovođenje aktivnosti predviđenih akcionim planom za borbu protiv korupcije 2013-2018.

Hronološki posmatrano, nakon donošenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u julu 2013. godine, ubrzo potom je donet i Akcioni plan koji se na nju odnosi. Godinu dana kasnije, u julu 2014., Agencija je predložila donošenje novog Zakona o Agenciji, čija je suština, između ostalog, bila i da se uskladi sa prethodno donetom Strategijom i Akcionim planom, kako se i zvanično navodi na sajtu Agencije (Agencija za borbu protiv korupcije, 2010).

Sredinom januara 2015. godine, Transparentnost Srbija objavljuje svoj izveštaj kojim se analizira dokle se stiglo sa merama predviđenim Akcionim planom, a samo dva meseca kasnije i sama Agencija objavljuje sopstveni izveštaj na tu temu. Kroz tu vrstu preseka postignutih efekata, postaje jasno da se neke veoma važne aktivnosti nisu ispunile u predviđenom roku.

Sam Akcioni plan, po svojoj strukturi, podrazumeva da se u određenim oblastima iznesu zadaci tj. aktivnosti koje je potrebno realizovati, kao i način koji je za to predviđen, ali i da se jasno istakne koji organ tj. institucija je odgovorni subjekt i koji zakonski rok je za to predviđen. Naša ideja bila je da se usmerimo na neke od odredbi Akcionog plana koje se direktno odnose na proširenje ili izmenu nadležnosti Agencije, a koje bi nedvosmisleno uticale na poboljšanje njenog rada, i da, oslanjajući se na

[9] Izuzetak je prestanak funkcije po sili zakona, jer ukoliko Agencija donese rešenje kojim to konstatuje, nadležni organ mora da donese odluku o prestanku funkcije. U suprotnom, predviđena je novčana kazna za neivršenje te obaveze.

gorepomenute izveštaje, pratimo dokle se stiglo sa realizacijom i iz kojih razloga se neke mere nisu realizovale.

„3.1.1.4 Ojačati kapacitete Agencije za borbu protiv korupcije za proces kontrole finansiranja političkih aktivnosti.“ Agencija za borbu protiv korupcije bila je predviđena kao odgovorni subjekt za realizaciju ove mere (Vlada Republike Srbije, 2013).

Transparentnost Srbija je u svom izveštaju navela da je rok za ovu aktivnost probijen, ali da je ispunjenje ove mere u toku, konstatujući da analiza potreba Agencije jeste završena, ali da je primena usvojenog Pravilnika kojim bi se izvršila sistematizacija radnih mesta i nabavljanja nove opreme, izostala, usled manjka sredstava za to (Transparentnost Srbija, 2015).

U Izveštaju Agencije takođe stoji da je analiza potreba izvršena i to u predviđenom roku, ali da ostale mere – sistematizacija radnih mesta, obuka zaposlenih i pribavljanje nove opreme, ostaju nerealizovani (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

Međutim, iz Agencije navode da je krajem decembra 2014. godine stupio na snagu Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, čime se, između ostalog, povećao broj zaposlenih u Sektoru za kontrolu finansiranja politićkih aktivnosti. Napominje se i to da se trenutne potrebe tiču i obezbeđivanja većeg poslovnog prostora, ali takođe i nove opreme za rad, za šta do sada nije bilo sredstava (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

„3.1.2.3 Izmeniti Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije tako da se proširi krug obveznika za dostavljanje izveštaja o imovini, podataka za kontrolu izveštaja o imovini i prihodima, kao i ovlasti Agencija da vrši vanredne provere imovine i postupa po anonimnim prijavama.“ Ministarstvo nadležno za pravosuđe prepoznato je kao odgovorni subjekt za realizaciju ove mere, a predviđeni rok je bio 12 meseci (Vlada Republike Srbije, 2013).

Prema Transparentnosti Srbija, ova mera je takođe ostala neispunjena. (Transparentnost Srbija, 2015).

U Izveštaju Agencije stoji da Ministarstvo pravosuđa nije dostavilo Vladi Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona, tako da ni Vlada nije dostavila Skupštini Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

Što se tiče toga da li je bilo nekakvih pomaka po tom pitanju do ovog trenutka, iz Agencije smo dobili odgovor da Radna grupa, koja je formirana krajem januara 2015.

godine, nije do sad usvojila nacrt novog Zakona o Agenciji, tako da je i donošenje Zakona do ovog trenutka izostalo. (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

„3.1.2.4 Uspostaviti efikasnu infrastrukturu za saradnju Agencije za borbu protiv korupcije i nadležnih institucija, radi provere podataka u dostavljenim izveštajima o imovini i prihodima.“

Agencija je, u kontekstu realizacije ove mere, odgovorni subjekt (Vlada Republike Srbije, 2013).

Prema Transparentnosti, iako je rok istekao, ova mera se sprovodila. U suštini, Agencija je napravila analizu toga koji su podaci potrebni za kontrolu imovine funkcionera, a sprovodilo se potpisivanje memoranduma sa institucijama koje ovim podacima raspolažu (Transparentnost Srbija, 2015).

Međutim, iako i Agencija u svom izveštaju konstatuje da pomenuta analiza jeste sprovedena, aktivnost u vezi sa potpisivanjem Memoranduma ocenjuje kao neispunjenu (Agencija za borbu protov korupcije, 2015).

U Agenciji ističu da su od 2012. godine do sada potpisani mnogi protokoli o saradnji i sporazumi sa drugim organima, poput Protokola o poslovno-tehničkoj saradnji sa Republičkim geodetskim zavodom, ili Sporazuma o poslovno-tehničkoj saradnji sa Upravom za sprečavanje pranja novca, zatim saradnja sa Agencijom za privredne registre, a tu su i sporazumi novijeg datuma, potpisani sa Poreskom upravom, Upravom carina, Upravom za trezor, MUP-om i dr. (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

„3.1.3.3 Usvajanje izmena i dopuna Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Poslovnika Vlade, kako bi se utvrdila obaveza Vlade da daje predloge zakona na mišljenje Agenciji, kao i da mišljenje (ukoliko je dostavljeno u roku od 10 dana) priloži uz Predlog zakona prilikom dostavljanja Narodnoj skupštini.“ Kao odgovorni subjekti navode se Vlada, Skupština, Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa (Vlada Republike Srbije, 2013).

Prema Transparentnosti, i ova mera je jednostavno ostala neispunjena (Transparentnost Srbija, 2015).

U Izveštaju Agencije piše da Ministarstvo pravosuđa nije dostavilo Vladi Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona, te ni Vlada nije dostavila Skupštini Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

„3.2.2.3.1 Unapređivanje saradnje u koordinacije aktivnosti na suzbijanju korupcije između relevantnih institucija u oblasti javnih finansija.“ U ovom slučaju je odgovorni subjekt bila Uprava za javne nabavke (Vlada Republike Srbije, 2013).

Transparentnost smatra da je ova mera ispunjena, odnosno da je u cilju njenog ispunjenja održana prvo radionica, a zatim i potpisan Memorandum o saradnji, koji je značajan prvenstveno zbog ideje kreiranja zajedničke baze podataka, kao i razmene podataka među institucijama poput Agencije za bobru protiv korupcije, DRI, Ministarstva finansija i sl. (Transparentnost Srbija, 2015).

U Agencijinom izveštaju takođe stoji da aktivnost jeste ispunjena, ali uz napomenu da je predviđeni rok prekoračen (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

„4.1.1 Izmeniti Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije tako da se Agenciji da ovlašćenje da propiše metodologiju za analizu rizika na korupciju u propisima, a da se predlagači propisa obavežu da je primenjuju." Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa je u ovom slučaju bilo odgovorni subjekt (Vlada Republike Srbije, 2013).

Kako stoji u Izveštaju Agencije, s obzirom da je izostao Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona koji je Ministarstvo pravosuđa trebalo da dostavi Vladi, ni Vlada nije podnela Skupštini Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona u predviđenom roku (Agencija za borbu protov korupcije, 2015).

Međutim, prema informacijama dobijenim od Agencije, pomaka nema jer Zakon još uvek nije donet (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

„4.8.1 Izraditi analizu potreba Agencije za borbu protiv korupcije, Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka i ličnosti i Državne revizorske institucije u pravcu proširenja i/ili preciziranja nadležnosti, uanpređenja kadrovskih kapaciteta i uslova rada" (Vlada Republike Srbije, 2013).

Prema Agencijinom izveštaju, gorepomenute institucije jesu izradile svoje analize potreba, ali Vlada nije u predviđenom roku dala *pisana obrazloženja za odbijanje preporuka koje su neprihvatljive* (Agencija za borbu protov korupcije, 2015).

Ukoliko govorimo o tome da li je ova mera realizovana do sada, iz Agencije smo dobili odgovor da analiza potreba Agencije jeste izvršena (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

Zadržaćemo se na trenutak na činjenici da je Agencija predložila svoj *model Zakona* koji još nije ušao u proceduru. Ako napravimo paralelu sa postojećim zakonom po pitanju člana Zakona koji se odnosi na nadležnosti Agencije, u novom modelu Zakona prepoznaćemo sledeće novitete, na osnovu kojih bi Agencija mogla da:

– *podnosi krivične prijave, zahteve za pokretanje prekršajnog postupka i inicijative za pokretanje disciplinskog postupka*;

– postupa po predstavkama fizičkih i pravnih lica i po *sopstvenoj inicijativi* u cilju razotkrivanja koruptivnog ponašanja;

– daje smernice za izradu, *prati donošenje i sprovođenje planova integriteta i izrađuje i objavljuje procene integriteta* u javnom i privatnom sektoru, u skladu sa ovim zakonom (Model zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, 2014).

Prema pisanju dnevnih novina, izmene bi se odnosile i na to što bi se roditelji i deca funkcionera takođe smatrali „povezanim licima”. Takođe, funkcioneru ne bi bili dozvoljeni poslovi savetovanja fizičkih i pravnih lica koji su povezani sa javnom funkcijom na kojoj se nalazi. Za funkcionera osuđenog na kaznu zatvora zbog neprijavljivanja prihoda i imovine propisano je udaljenje sa javne funkcije (Baković, 2014). Takođe, funkcioneru bi se obustavila sva primanja iz budzeta ukoliko bi protivno zakonu nastavio da vrši obavlja funkcija (Blic, 2014).

3. Odnos sa drugim organima i kapaciteti za rad Agencije

Kao što je poznato, Agencija, između ostalog, u svojoj nadležnosti ima i donošenje odluka povodom konkretnih pitanja, poput davanja saglasnosti funkcionerima u vezi sa potencijalnim sukobom interesa. Pomenućemo samo da ove odluke tj. rešenja, Agencija donosi razmatrajući sve relevantne činjenice povodom tih konkretnih slučajeva, a funkcioner ima mogućnost žalbe na rešenja Agencije (Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, 2008). Ovde se postavlja pitanje mehanizma pomoću kog Agencija saznaje sve te relevantne informacije koje, kako smo napomenuli, poseduju drugi organi i institucije.

S obzirom da Agencija nema istražne delatnosti, ona mora da sarađuje sa drugim državnim organima, organizacijama, javnim službama i sl. Sa druge strane, ti organi i organizacije, u situacijama u kojima im Agencija uputi zahtev za dostavljanje određenih informacija koje su joj neophodne za njen rad, imaju zakonski rok od 15 dana da te informacije dostave Agenciji (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015). Suštinski, Agencija mora zvanično da se obrati tim institucijama sa zahtevom da u predviđenom roku dostave neophodne informacije. Ta činjenica sama po sebi zahteva određene procedure formalnog obraćanja, ali i prolongiranje procesa donošenja odluke, usled čekanja na odgovor institucijama kojima je zahtev upućen. Naročito je problematično to što ni tada Agencija neće dobiti originalnu dokumentaciju koja joj je neophodna za rad. Pojednostavljeno, *Agencija donosi odluke na osnovu kojih funkcioner ostvaruje ili ne ostvaruje neko pravo, na osnovu informacija čiju tačnost i pouzdanost ne može da proveri*!

Moglo bi se reći da ne postoji opravdan razlog zbog kog institucija koja je direktno odgovorna Narodnoj Skupštini i koja mora da poseduje određeni kredibilitet zbog materije kojom se bavi i osetljivosti pitanja koje rešava, od početka svog rada ima

vezane ruke i zavisi od odgovornosti drugih institucija, kada ostvarivaje svoje nadležnosti.

Kada se govori o tome sa koliko ozbiljnosti se pristupa formiranju jedne ovakve Agencije, neophodno je dotaći se i pitanja koliki budžet se obezbeđuje Agenciji za njen rad i ostvarenje njenih nadležnosti na godišnjem nivou. Polazeći od pretpostavke da bi trebalo uvećati kapacitete Agencije, interesovalo nas je kakva je trenutna statistika po pitanju finansijskih sredstava, broja zaposlenih lica, ali i tehničkih kapaciteta koji su na raspolaganju Agenciji.

Za 2014. godinu, za rad Agencije odvojeno je 195 miliona dinara, a već za 2015. godinu predviđeno je manje – 168 miliona; međutim, na kraju je ipak odobren iznos od 196 miliona. Ipak, zabrinjavajuće je što se prema projekcijama za naredni period očekuje da će se sve manje sredstava izdvajati Agenciji za njen rad. U Agenciji u ovom trenutku radi 78 lica, ali procenjeno je da bi trebalo da postoji 139 zaposlenih, što je sistematizacijom i predviđeno. U Agenciji još ističu da se mora raditi na podizanju kapaciteta i po pitanju prikupljanja i analize podataka, te da je veoma važno obezbediti pristup bazama podataka koje su za njen rad relevantne, na čemu se uveliko radi zaključivanjem sporazuma sa drugim institucijama i organima. U ovom trenutku, može se konstatovati da kapaciteti Agencije nisu na zadovoljavajućem nivou (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

4. Zaključak

Kao što se moglo videti kroz rad, osnovna ideja bila je praćenje pozitivnih pomaka u vezi sa radom i nadležnostima Agencije, oslanjajući se na realizaciju mera i aktivnosti predviđenih Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije i, još konkretnije, Akcionim planom za njeno sprovođenje. Ono što smo mogli da vidimo izdvajajući nekolicinu predviđenih aktivnosti i ocenu njihove realizacije u skladu sa predviđenim rokovima, jeste da se većina mera ili uopšte nije sprovela, pa se postavlja pitanje da li će uopšte biti realizovane, ili se sprovode sporo, prekoračujući predviđene rokove. Jedan od očiglednih razloga je proceduralne prirode, kada od Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona, pa do predlaganja Zakona Skupštini, jedna od institucija zakaže u svom radu, što obesmišljava ili potpuno prolongira proces uvođenja bolje zakonske regulative. Može se reći da je neobično to da se, pored često isticane važnosti i prioritetnosti borbe protiv korupcije, u praksi dozvoljava da se oročene mere u nedovoljnoj meri ispunjavaju.

Očigledno je da se moraju regulisati i konkretni nedostaci, putem obezbeđivanja neposrednog uvida Agencije u dokumentaciju koja joj je neophodna za odlučivanje u konkretnim stvarima i ostavljanja većeg prostora za ulogu Agencije u zakonodavnom procesu kada su u pitanju stvari iz njene nadležnosti. Ugledajući se na pomenuti

hongkonški model, prepoznatljiv po svojim rezultatima u svetu, neophodna je borba na više frontova, čime bi se istovremeno proširivale nadležnosti Agencije do potrebne mere, neometano uvodila bolja zakonska regulativa, ali i obezbeđivala veća sredstva i bolji kapaciteti za rad ovog tela, što bi rezultiralo jakom pozicijom Agencije u ostvarenju nadležnosti koje su joj poverene.

Literatura

Agencija za borbu protiv korupcije (2012). Vodič za funkcionere: Kako postupati u skladu sa propisima koje primenjuje Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd: USAID. [online]. Dostupno na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Vodic_za_funkcionere_USAID.pdf [Pristupljeno 14.05.2015].

Agencija za borbu protiv korupcije (2014). *Model zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.* Beograd: Agencija za borbu protiv korupcije.

Agencija za borbu protiv korupcije (2015). *Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje*. [*online*]. Dostupno na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf

Agencija za borbu protiv korupcije (2015). *Odgovor Agencije za borbu protiv korupcije prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama*.

Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, (2013), Beograd: Službeni glasnik RS, бр. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US i 72/12, dostupno na sajtu Ministarstva pravde.

Baković, B. (2014). *Agencija traži tužilačka ovlašćenja*. *Politika*, 4.8.2014.

Blic (2014). *Rasprava o novom Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije: Ubuduće bez kadrova Vlade*, *Blic*. 9.12.2014.

Čupić, Č. i Joković, M. (2013). Modeli za sistemsku borbu protiv korupcije. *U Godišnjak Fakulteta političkih nauka* 7 (9), 193-210.

ICAC(2012). *Statutory duty*. [*online*]. Dostupno na: http://www.icac.org.hk/en/operations_department/sd/index.html [Pristupljeno 4.4.2015].

Man-wai, Toni Kwok (2003). Activities of the Hong Kong Independent Commission Against Corruption (ICAC): Its Investigative Technique, Lawasia Tokyo

Conference. [online]. *Dostupno na:* *http://www.kwok-manwai.com/Speeches/UNAFEI-Lawasia_conference_speech.html* *[Pristupljeno 5.04.2015].*

Man-wai, Toni Kwok (2013). *Formulating an effective anti-sorruption strategy – The experience of Hong Kong ICAC*. [*online*]. Dostupno na: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No69/No69_23VE_Man-wai2.pdf [Pristupljeno 5.4.2015].

Transparentnost Srbija (2015). *Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje*. Dostupno na: http://www.acas.rs/wpcontent/uploads/2015/02/Alternativni_izvestaj_Transparentnost_Srbija.pdf

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (2008). Beograd: Službeni glasnik RS, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US.

Zoran Stojiljković
Fakultet političkih nauka
Univerzitet u Beogradu

PARLAMENT I PODRUŠTVLJAVANJE PREDSTAVNIČKE DEMOKRATIJE

1. Konceptualni okvir

Demokratska politička participacija ima normativnu i intrinsičnu vrednost koja je sadržana u pojmu građanstva. Barber povlači jasnu razliku između „naroda“ i „mase“ sa jedne, i „građana“ sa druge strane. „Mase prave buku, građani prosuđuju; mase se ponašaju, građani deluju; mase se sudaraju i presecaju, građani se angažuju i doprinose. U trenutku kada „mase“ krenu prosuđivati, delovati i doprinositi, one prestaju da budu mase i postaju građani. Jedino onda oni „participiraju“ (Patnam, 2003: 154-155).

Savremenu demokratsku teoriju čini zaokret od „glasačkih (eng. *vote-centric*) ka diskurzivnim (eng. *talk-centric*) teorijama demokratije“, u čijem su središtu proces deliberacije i političke participacije (Kimlika, 2009: 321).

Gatmanova i Tompson smatraju da sva politička neslaganja koja nastaju između vlasti i građana ili njihovih asocijacija treba da se rešavaju kroz proces deliberacije. Možda se kroz deliberaciju neće doći do uspostavljanja konsenzusa ili kompromisa, ali se može doprineti međusobnom razumevanju i poštovanju.

Na drugoj strani, dominantni, šumpeterovski, kompetitivno-elitistički model demokratije ima samo „najtanju moguću glazuru legitimnosti, i on obezbeđuje mehanizam za utvrđivanje pobednika i gubitnika, a ne mehanizam za postizanje konsenzusa, ili formiranje javnog mnjenja, ili bar za formulisanje časnog kompromisa“ (Kimlika, 2009: 322).

Praktikovanjem javne deliberacije i političke participacije, građani pored toga što imaju ulogu u kreiranju javne rasprave, takođe deluju kao akteri „društvenog monitoringa“ nad politikama koje sprovodi politička vlast. Zbog toga se ova dva koncepta mogu spojiti sa konceptom „nadziruće demokratije“, čijim se najvećim zagovornikom smatra Džon Kin. Kako kaže Kin: „u svim dijelovima planete, ljudi i organizacije koje imaju moć u svojim rukama postali su predmet javnog nadzora i osporavanja od strane uvažavanih vanparlamentarnih tijela“ (Keane, 2007: 34). U takvim

okolnostima, donosioci političkih odluka nalaze se pod stalnom kontrolom javnosti koja ima zadatak da kontroliše i ograničava moć vlasti.

Nadgledanje demokratije pretpostavlja prvo sam izbor političkih poslenika od strane građana, a ne političkih oligarhija, kao i pun uvid u njihove radne biografije i imovinske karte. Paralelni iskorak čini i otvaranje političkih institucija i procesa kreiranja javnih politika za građanske zakonodavne inicijative, civilnu kontrolu i nadzor, javne rasprave i praksu javnih slušanja, a ne tek za njihovu parodiju u vidu naručenih ditiramba i udvoričkih pamfleta.

Pritom, zagovornici „snažne" demokratije smatraju da su, pored političkih partija, i institucije državne vlasti poput parlamenta, forumi za javnu raspravu. Primeri direktnog učestvovanja građana u procesu javne rasprave su javno zastupanje, lobiranje za određene ideje, zakonodavne inicijative, ali i parlamentarna praksa „javnih slušanja".Sličnu ulogu kreiranja bazičnog konsenzusa imaju i institucije i praksa socijalnog dijaloga.

Javnim slušanjima se unapređuje zakonodavni postupak u pravcu efikasnijeg donošenja zakona ili kontrole izvršne vlasti. Državne instutucije su na taj način otvorenije i transparentnije i svakako dovode do povećanja poverenja građana u institucije. Primenom participativne i deliberativne demokratije, građani, odnosno predstavnici civilnog društva, u javnom slušanju unapređuju opšti interes.

Pored građana, nadgledanjem vlasti bave se nezavisna tela, mediji, nevladine organizacije i profesionalna udruženja. Domaće nevladine organizacije, uključiv sindikate, najčešće uz pomoć svojih međunarodnih mreža i organizacija vrše snažan pritisak na domaće vlasti u cilju realizacije svojih ciljeva i na taj način izdižu probleme neefikasne vlasti na jedan viši, regionalni, pa čak i međunarodni nivo.

Na drugoj strani, ako su mediji kontrolisani i neslobodni, ako je pravosuđe zavisno i ako je zakonodavstvo, kojim se uređuju izbori, finansiranje političkih partija, pravosuđe, borba protiv korupcije, medijski prostor, isključivo partijski monopol i kreacija, onda su izbori tek politički ritual i demokratski ukras.

2. Kontroverze oko parlamenta i demokratije

Parlament i parlamentarizam predstavljaju, bez ikakve sumnje, jednu od gotovo bezobalnih „okeanskih tema" (Vasović, 2007) političkih nauka. Parlamenti često u današnjim državnim strukturama predstavljaju tek „protočni bojler" kroz koji se pravno i politički verifikuju odluke donesene daleko van insitucija sistema, najčešće u vrhovima političkih partija, institucijama izvršne vlasti ili uz pomoć lobi grupa.

Kao ključne faktore koji utiču na zanemarivanje uloge parlamenta, Vučina Vasović ističe prevlast egzekutive, porast snažnih i čvrsto organizovanih partija, uticaj

masovnih medija i napredak globalizacije. Ipak, izvan rasprave ostaje ključni polazni stav stav da „čini se da su demokratija i parlamentarizam u neku ruku blizanci koji se rađaju, razvijaju i umiru zajedno“ (Vasović, 2007:7).

Za izazove sa kojima je suočen moderni parlament, gotovo paradigmatičan je proces tranzicije ka demokratriji postkomunističkih društava, koji na primeru Makedonije profesorka Siljanovska-Davkova definiše kao evolutivno nespreman: „...bez demokratske tradicije; bez iskustva vezanih za pazarnu ekonomiju; sa devastiranom ekonomijom; sa pauperizovanim srednjim slojem; sa podaničkom političkom kulturom; sa oligarhijskom elitom; sa patronažnim partijama, bez socijalne osnove; sa politizovanom i partizovanom administracijom; sa fragilnim civilnim društvom i nerazvijenim javnim mnjenjem“, što su faktori, koji uz etničku i religijsku šarolikost i danas dovode do konflikata i utiču na disfunkcionalnost političkog sistema (Siljanovska-Davkova, 2013: 81).

U ovom tranzicionom i globalizacijskom okviru i ključu, više nego ilustrativan je jaz koji u Srbiji postoji između normativnog dizajna i propisane institucionalne distribucije moći i faktičkog stanja. Uopšteno, Srbija ima reformski i demokratski potencijal, jer se, prema izveštaju Global Integrity, koja joj je dala 88 bodova od ukupno 100, smatra da ima dobar zakonski okvir. Međutim, što se tiče konkretne realizacije usvojenih zakona, pomenuti izveštaj Srbiji daje ocenu 58 od 100 – znači, školski mereno, jedva prelaznu mršavu šesticu. Logično se otvara pitanje: šta su razlozi da se od devetke padne na šesticu?

Na ovom mestu navešću samo tri grupe ključnih razloga za demokratsku insuficijenciju koja istovremeno limitira ulogu i moć parlamenta.

1) *Normativna i institucionalna nestabilnost*. Uprkos usvajanju novih zakona, čak njihovoj proliferaciji – ritmu u kome se u proseku donosi oko 200 zakona godišnje, mnogi od njih *doneti su po hitnoj proceduri* i predstavljaju tek dopune i modifikacije nekoliko godina ranije donetih zakona, što je već neka vrsta pravila za tranzicione zemlje. Iako su oni sve više u skladu sa standardima OGP (otvorene partnerske vlade), i dalje postoji *nedostatak potrebnih podzakonskih akata i propisa, kao i institucija zaduženih za sprovođenje ovih zakona*.

2) *Netransparentnost*. Vlade nastavljaju lošu praksu prethodnih u oblastima kao što su neobjavljivanje sporazuma i ugovora koje potpisuju, tajnosti/zatvorenosti sednica, neobjavljivanja važnih zaključaka, postavljanja na položaje bez konkursa i sl.

Dakle, problem transparentnosti posebno je naglašen u zoni reprodukovanja odnosa moći, odnosno budžetiranju (budžetski planovi i budžetski izveštaji), javnim nabavkama i privatizaciji, kao i transparentnosti u izboru najviših upravljačkih struktura u javnim preduzećima. Primera radi, u primeni Zakona o javnim preduzećima, koji je trebalo da donese obećanu profesionalizaciju i depolitizaciju javnih preduzeća (JP),

Vlada nije ispunila preuzete obaveze u pogledu raspisivanja konkursa i formiranja kredibilnih konkursnih komisija za izbor menadžmenta. U velikoj meri nedovoljno transarentni su i budžetski planovi i budžetski izveštaji javnih preduzeća, kao i informacije o javnim nabavkama (CEAS, 2013.27-34).

3) *Sam proces donošenja zakona karakteriše loša praksa neoglašavanja ili tek formalnog oglašavanja javnih rasprava*. U zakonodavnom procesu, *javne rasprave i debate su retke*, pa se čak i poslanici žale na kratak vremenski rok u kojem je dat pristup nacrtima zakona. Kao rezultat, veliki broj zakona se *usvaja po hitnom postupku*, ostavljajući malo ili nimalo prostora za učešće javnosti u procesu donošenja odluka, što onda negativno utiče na transparentnost i odgovornost kao demokratsko javno dobro.

Konceptualno posmatrano, javne rasprave omogućavaju građanima, udruženjima i svima koji to žele da daju doprinos kvalitetu propisa. Sa druge strane, javna rasprava može da posluži kao korektiv prethodno učinjenog netransparentnog lobiranja, time što se tokom nje može pokazati da li su rešenja o kojima se raspravlja utemeljena na stvarnoj potrebi i javnom interesu.[10]

U aprilu 2013. godine, izmenjen je Poslovnik Vlade Srbije u delu koji se odnosi na javne rasprave („Službeni glasnik RS“, br. 030/2013, od 02. aprila 2013. godine). Ove izmene Poslovnika nisu, međutim, dovoljne da obezbede potrebni nivo transparentnosti i participativnosti zakonodavnog postupka. Naime, mnoga pitanja ostala su i dalje nerešena, poput obaveze predlagača propisa da odgovori argumentovano na sve dobijene predloge i sugestije i objavi dobijene komentare i odgovore.

Ostalo je otvoreno i pitanje uspostavljanja mehanizma da se ospori valjanost propisa koji je donet bez javne rasprave. Analiza koju je Transparentnost Srbija uradila pokazala je, međutim, da u praksi ni ovaj minimum nije ispoštovan. Gotovo sve odredbe o javnim raspravama su kršene tako što se uglavnom težilo da se ispuni forma i organizuju konferencije, okrugli stolovi i predstavljanja zakonskih tekstova koje su potom u obrazloženju propisa prikazane kao formalno ispunjenje obaveze (Transparentnost, 2013:6-8).

3. Parlament Srbije u očima javnosti: Istraživački nalazi i argumentacija

Posledično, kreiranu sliku o parlamentu u javnosti – formiran, ambivalentan odnos građanki i građana prema parlamentu, uz paralelnu svest o njegovoj nemoći,

[10] Postupak javne rasprave započinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa programom javne rasprave na internet stranici predlagača i portalu e-uprave. Predlagač je takođe dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.

dobro ilustruju i nalazi CeSID-ovog istraživanja. Sumarnom analizom dobijenih nalaza možemo zaključiti da je u vreme sprovođenja istraživanja (maj 2013. godine) došlo:

– u odnosu na raniji period, do rasta poverenja u parlament, pri čemu je još uvek poverenje tek neznatno veće od nepoverenja, uz trećinu koja prema parlamentu ima ambivalentan i do kraja nedefinisan stav;

– da je poverenje u poslanike manje nego poverenje u parlament, odnosno da se oni, zajedno sa pravosudnim institucijama i sindikatima, nalaze u grupi aktera prema kojima je nepoverenje dvostruko veće od poverenja, uz između četvrtine i trećine neopredeljenih, što ukazuje na dosta širok prostor za potencijalni rast poverenja;

– da naglašeno kritički odnos prema nezadovoljavajućoj aktuelnoj poziciji i ulozi parlamenta i nedoljno autonomnoj poziciji poslanika imaju najobrazovaniji i najupućeniji.

Kada je o pravcima i mogućnostima za uvećanje ugleda parlamenta i poslanika reč, mogla bi se definisati, na osnovu stavova građanki i građana Srbije, tri ključna pravca promena.

Prvi čini promena izbornog sistema koja bi dovela do neposrednog izbora poslanica i poslanika. Istraživanjem je utvrđeno da:

– postoji više nego dvotrećinska saglasnost oko prihvatanja tvrdnje da bi NSRS imala mnogo veći ugled kada bi u njoj sedeli ljudi koje su građani direktno izabrali;

– da bi nezanemarljiva trećina anketiranih želela da ima veći uticaj na rad NSRS, pre svega kroz direktan izbor poslanika. Istovremeno, tek njih 13% zna ko je njihov predstavnik u NSRS.

Drugi čini smanjivanje jaza između parlamentarne i "životne" agende, odnosno okretanje parlamenta „životnim temama". Rezultati dobijeni istraživanjem pokazuju da:

– po mišljenju građana, tri ključna prioriteta u radu NSRS treba da čine (1) ekonomski problemi – 21,6%, (2) položaj mladih – 19,2% i (3) socijalna politika (16,4%). Za njima slede Kosovo (7,7%), zdravstvo (6,5%) i borba protiv korupcije i kriminala (5%);

– da anketirani građani, kao četiri osnovna prioriteta u radu NSRS, prepoznaju kontrolu rada Vlade, zakonodavne postupke, rad poslanika i način i kriterije izbora lica koje bira NSRS.

Treći pravac promena čini bolja informisanost i znanje o parlamentu kao pretpostavka uvećanog poverenja. Primera radi:

– rad i funkcije NSRS nisu, pored ljudi sa niskim kvalifikacijama, jasni učenicima i studentima, što svakako sugeriše potrebu iznalaženja mladima primerenih i inovativnih kanala i fleksibilnih formi sticanja znanja i osposobljavanja za praćenje rada parlamenta (Cesid, 2013: 12-27).

Možemo zaključiti da se bez (1) promena redosleda pitanja na političkoj agendi, (2) demokratizacije procesa odlučivanja, kao i (3) promena odnosa zavisnosti parlamenta i poslanika prema partijskim vrhuškama i izvršnoj vlasti, donošenjem novog izbornog zakonodavstva i aktivnijom ulogom poslanika i parlamentarnih odbora u ostvarivanju ključnih funkcija parlamenta, teško može očekivati da će bitnije biti izmenjena slika o parlamentu i poslanicima.

4. Parlament i nezavisni državni organi

Već dugo istorijsko trajanje i praksa i, posebno, umnožavanje nezavisnih državnih tela koja mogu imati kontrolnu funkciju u odnosu na tradicionalne grane vlasti, ili im se pak u pojedinim oblastima poverava i regulatorna funkcija, učinilo je da se u društvenoj teoriji o ovim telima počelo govoriti kao o „četvrtoj grani vlasti".

Prema mišljenju autora studije o nezavisnim državnim organima Centra za primenjene evropske studije (CPES), u *središtu debate između pristalica i protivnika ideje o četvrtoj grani vlasti je pitanje demokratskog legitimiteta nezavisnih državnih organa*. Pristalice šumpetarijanskog modela izborne, kompetitivno-elitističke demokratije, skeptični su prema ideji četvrte grane vlasti, jer svi državni organi koji bi eventualno mogli biti uvršćeni u ovu grupaciju izmiču lancu tradicionalnog delegiranja suvereniteta putem neposrednih izbora sa građana na političke organe vlasti (parlament, vlada). Na drugoj strani, pristalice medisonovskog modela ograničene i kontrolisane demokratije preporučuju fragmentaciju i ograničavanje – „nadgledanje" političke vlasti kako bi se sprečila tiranija većine. Oni su skloniji tvrdnji da nezavisna tela jesu četvrta vlast (u nastajanju), a osnov njihovog demokratskog legitimiteta nalaze u njihovoj svrsi „sprečavanje arbitrarne upotrebe političke moći". Tim telima je, po pravilu, povereno ovlašćenje da štite „određene vrhovne vrednosti/principe na kojima počiva sam društveni dogovor" (ustav) od tzv. populističke komponente demokratije i trenutnog političkog kalkulusa.

Ovu debatu čini još kompleksnijom činjenica da mnogobrojni autori, pod kategoriju nezavisnih tela kao „(nastajuće) četvrte grane vlasti," pored tela koja štite osnovne ustavne principe, podvode i „regulatorne agencije" koje se osnivaju kao odgovor na liberalizaciju tržišta (nekada ekskluzivno) javnih usluga (telekomunikacije, energija, saobraćaj), s ciljem da doprinesu uspostavljanju ravnoteže između prirodnog monopola i interesa potrošača (CPES,2014: 13-15).

U teorijskim i analitičko-istraživačkim radovima prisutne su različite klasifikacije, pa i tipologije nezavisnih državnih organa. Po mome sudu, presudni kriterij kontrola ili regulacija je, uz podelu na tela koje bira parlament ili izvršna vlast, ključna tipološka podela.

Ma koliko bila važna za regulaciju pojedinih aktivnosti za koje postoji javni interes (Republička agencija za elektronske komunikacije (RATEL) ili Agencija za energetiku.), ili su pak formirana da bi podigla kapacitete u kreiranju javnih politika (Nacionalni prosvetni savet; Nacionalni savet za visoko obrazovanje koji ima i ovlašćenje da propisuje uslove i sprovodi akreditaciju visokoškolskih institucija), regulatorna tela po mome mišljenju ne spadaju u užem smislu u nezavisna, posebno ne u nezavisna kontrolna tela.

Polazeći od kriterija oblasti ili sfere koje kontrolišu, nezavisna tela bi se mogla klasifikovati u tri uže grupe.

Prvu, najopštiju grupu čine tela koja garantuju demokratski poredak, zaštitu ljudskih prava i obezbeđuju eksternu kontrolu organa vlasti. Njoj pripadaju: (1) Ustavni sud, (2) Zaštitnik građana i (3) Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, čija je uloga i kontrolna i korektivna i koji treba da obezbedi jednaku dostupnost prava svakom građaninu bez obzira na lična svojstva, dakle bez ikakve diskriminacije. U ovu kategoriju bi se mogla uvrstiti i (4) Republička izborna komisija, ako garantuje demokratsko utemeljenje i izborni legitimitet vlasti i svih drugih državnih organa koje bira/imenuje parlament. Istovremeno, ona je i zaštitnik ljudskih prava, odnosno aktivnog biračkog prava građana.

Nezavisni organi u čijoj ingerenciji je obezbeđenje javnosti rada, integriteta i odgovornosti, kao principa na kojima treba da se zasniva vršenje političke vlasti i javnih ovlašćenja u demokratskom društvu, čine drugu grupu kojoj pripadaju: (5) Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, (6) Državna revizorska institucija (DRI), (7) Agencija za borbu protiv korupcije i (8) Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Razvoj i sloboda tržišta su načela demokratskih država čiji ekonomski poredak počiva na načelima tržišne ekonomije, a (9) Narodna banka, (10) Komisija za hartije od vrednosti i (11) Komisija za zaštitu konkurencije čine treću grupu nezavisnih tela koja kroz svoja regulatorna, kontrolna i korektivna ovlašćenja treba da doprinesu njihovom ostvarivanju (CPES, 2014: 17-20).

Na drugoj strani, primera radi, činjenica da je savetodavno telo vlade koja ga i bira, razlog je da Savet za borbu protiv korupcije, i pored visokog uvažavanja svojih rezultata i pokazanog integriteta i nezavisnosti u borbi protiv korupcije, ne uvrštavamo u nezavisna kontrolna tela.

Konvencionalno, kada se u političkoj, pa i stučnoj javnosti govori o nezavisnim telima, najčešće se pojam suzi na pet „novih“ insitucija nastalih nakon promena 2000.goddine: Agenciju za borbu protiv korupcije, Poverenika, Zaštitnika građana, DRI, i Poverenika/cu za ravnopravnost. Pritom se dodatna razlika između njih pravi u smislu

onih koji imaju utemeljenje samo u odgovarajućem zakonu ili i zakonsko i ustavno utemeljenje (Zaštitnik, DRI).

Kontrolna uloga i kapaciteti ovih organa su istovremeno i „produžena ruka“ parlamenta i snažan osnov njegove kontramoći u odnosu na egzekutivu, posebno uz pravo na povratnu informaciju o aktivnostima vlade (i pojedinačnih ministarstava) i sudbini preporuka nezavisnih organa i parlamentarnih odbora.

Rast moći i uticaja parlamenta, posebno njegove kontrolne, ali i zakonodavne funkcije, vezan je dakle za istovremeno jačanje nezavisnosti, ugleda i uticaja nezavisnih državnih orana – „četvrte grane vlasti“. Osnovna svrha nezavisnih državnih organa je da građanima olakšaju pristup vlasti i odbranu prava, a parlamentu kontrolu nad izvršnom vlašću i upravom.

Dakle, bliska i intenzivna saradnja parlamenta i nezavisnih državnih organa značajna je za obe strane. Za parlament, jer podstiče efikasno obavljanje njegove kontrolne uloge, kao i zakonodavne, kroz pravo zakonodavne inicijative koje ima kod nas recimo Zaštitnik građana. Sa druge strane, nalazi nezavisnih državnih organa, bez saradnje sa parlamentom i zainteresovanosti i podrške javnosti i medija, ne mogu značajnije da utiču na povratnu reakciju vlade, imajući u vidu da ocene i preporuke ovih organa nisu obavezujuće.

Pritom, i nezavisna tela, kao i svaki državni organ u demokratskom društvu, podležu (ustavnom) principu odgovornosti i javnosti rada. Ova obaveza je kod nezavisnih tela, logično, snažnija nego kod drugih državnih organa. Upravo zato što je njima poverena kontrolna i korektivna funkcija u odnosu na organe tri klasične grane vlasti, kao i regulisanje određenih pitanja na način koji prevazilazi svaki uži politički interes, opravdano se postavlja pitanje njihovog integriteta, profesionalnosti, nepristrasnosti i transparentnosti rada. Nezavisni državni organi, dakle, nužno i sami podležu odgovarajućim oblicima kontrole. Parlamentarna kontrola se ostvaruje time što ih parlament osniva, bira i razmatra godišnje izveštaje o radu koje oni podnose parlamentu.

Redovni godišnji izveštaji se podnose, zapravo, nadležnim resornim odborima, dok na plenarnu parlamentarnu sesiju idu preporuke i stavovi odgovarajućih odbora. U Strategiji za borbu protiv korupcije 2013–2018. identifikovan je ključni problem što postupanje po godišnjim izveštajima ostaje ograničenog obima – proces se okončava time što Narodna skupština, na predlog nadležnog odbora, donosi zaključke ili preporuke, ali bez postojanja mehanizama da se oni učine obavezujućim za one organe vlasti i nosioce javnih ovlašćenja na koje se donose.

Strategija preporučuje i uspostavljanje sistema odgovornosti za ispunjavanje obaveza. Takav sistem postiže se Poslovnikom Narodne skupštine, koji mora urediti

postupak primene praćenja zaključaka koje je donela povodom razmatranja izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije.[11]

Parlament ima i ključnu ulogu u efektivnom obavezivanju Vlade da preduzme odgovarajuće mere i aktivnosti, odnosno izvesti o sudbini preporuka sadržanih u godišnjim izveštajima Agencije o realizaciji strategije i akcionog plana i sopstvenom radu.

Osim što svoje izveštaje o radu podnose osnivaču, nezavisna tela moraju naći i posebne načine i forme komunikacije sa i podnošenja izveštaja javnosti koji će omogućiti da se građani o njima izjasne, ospore ih, ili otvore dijalog o pitanjima za koja su posebno zainteresovani, a tiču se rada i efektivnosti nezavisnog tela, njegovog položaja, ili prakse odnosa sa drugim granama vlasti.

4.1 Saradnja parlamenta sa nezavisnim telima

Kada je o nezavisnim kontrolnim organima reč, čini se da postoji opšta saglasnost međunarodnih institucija i organizacija, poput Evropske komisije, i domaćih analitičara i istraživačkih organizacija, oko potrebe ispunjavanja četiri grupe pretpostavki neophodnih kako bi nezavisna tela u Srbiji uspešno i efikasno delovala: 1) odgovarajuća zakonska regulativa, pri čemu je važno da posebna ovlašćenja koja se dodeljuju nezavisnim telima budu u skladu sa međunarodnim normama, 2) ovlašćenjima primereni materijalni i ljudski *resursi*, odnosno stručni kadrovi nezavisni u obavljanju poslova, 3) *potpun i slobodan pristup različitim dokumentima i evidencijama***,** ali i 4) *podrška* na najvišem

[11] Akcionim planom, za ostvarivanje tog cilja predviđeno je usvajanje dopuna Zakona o Narodnoj skupštini (do 6. maja 2015. godine), tako da se uvede obaveza Vlade da podnosi Narodnoj skupštini najmanje jednom godišnje izveštaj o sprovođenju zaključaka Narodne skupštine povodom razmatranja izveštaja nezavisnih regulatornih tela, kao i da se izveštaj Vlade razmatra na sednici Narodne skupštine. U Zaključku koji je Narodna skupština usvojila povodom razmatranja Izveštaja o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2013. godinu sa Izveštajem o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013–2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje, ističe se da će Narodna skupština pristupiti izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj skupštini kako bi, na osnovu usvojenih izmena i dopuna Zakona, Poslovnikom Narodne skupštine uredila postupak za praćenje sprovođenja zaključaka, odnosno preporuka Narodne skupštine, donetih povodom razmatranja godišnjih izveštaja o radu Agencije za borbu protiv korupcije i izveštaja drugih nezavisnih državnih organa. U Zaključku se navodi i da će nadležni odbori u ostvarivanju zakonodavne i kontrolne funkcije Narodne skupštine, pratiti rad izvršnih organa sa stanovišta poštovanja mera i preporuka Agencije za borbu protiv korupcije i da Narodna skupština obavezuje Vladu da, u roku od šest meseci, podnese Narodnoj skupštini izveštaj o sprovođenju ovih zaključaka (*Izveštaj o sprovođenju strategije i akcionog plana Agencije za borbu protiv korupcije***,** Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd, 31.mart, 2014 **).**

političkom i državnom nivou. Povratno, sama nezavisna tela treba da su visokostručna i profesionalna i odgovorna za svoj rad građanima i organu koji ih osniva.

Ključni problem nezavisnih državnih organa je, međutim, u tome što tranazicione države, poput Srbije, "nisu uvek u prilici da obezbede adekvatne administrativne kapacitete, a vlade nemaju političku volju neophodnu za implementaciju nezavisnih regulatornih tela. Za pojedine vlade, čin je "političkog samoubistva", odnosno bar veliki izazov, da *tradicionalni prostor državne uprave zamene nezavisnim regulatornim telima*" (Radojević, 2010: 70).

Reč je, zapravo, o klasičnom političko-birokratskom rezonovanju iz ugla neograničene ekploatacije vlasti tipa – ako sam se izborio za poziciju vlasti, a onda moram da pružam razne informacije i odgovaram na pitanja poput onih o imovini i njenom poreklu, sukobu interesa ili konkursima ili postavljenjima i imenovanjima, čemu mi onda služi pozicija?

Po mome sudu, uprkos „institucionalnom gigantizmu" i osnivanju velikog broja nezavisnih, regulatornih i kontrolnih tela i agencija, može se konstatovati da je Srbija još uvek daleko od uređene države u ovoj oblasti. Tri osnovna razloga govore u prilog ovakvoj oceni.

1) *Ograničena politička volja*. Ne postoji dovoljna politička volja za ostvarivanje punog kapaciteta ovih tela, već samo (deklarativno) zalaganje za osnaživanje „četvrte grane vlasti", uz jasno ograničenje da se ne bavi „škakljivim pitanjima", bar ne bez prethodne „koordinacije i konsultacije". U pozadini stoji *svest o odnosu subordinacije, odnosno servisu i poslodavcu* (izražena i kroz pitanja ko ih bira i ko ih plaća), a ne autonomnim organima čije se odluke i preporuke mogu osporavati samo uz silu argumenata, a ne argument sile i nadređenosti i pretnje neizborom. Nezavisnost i potreba da se sopstvena ovlašćenja vrše bez obzira na visinu političkog autoriteta o kome je u pojedinom slučaju reč, neretko se vidi kao politička aktivnost. U tom kontekstu, recimo, veoma indikativni su novinski natpisi „Janković predvodi opoziciju", ili „Agencija ustuknula pred Selakovićem".

2) *Ograničenja podrške javnosti i medija*. Dublje, formativno ograničenje, predstavlja sama nasleđena podanička politička kultura i etatistička tradicija i svest građana o svemoći vlasti. Za nju su nezavisni državni organi možda korisna alitek pomoćna alatka u ostvarivanju svojih prava koja se dominantno vide u domenu moći tradicionalnih državnih organa, pre svih represivnih, kao i intervencije ključnih državnih autoriteta. Poslušnička kultura usporava proces razvijanja ovih tela, a samim tim i proces potpune demokratizacije društva. Nezavisna tela često pritom nemaju ni dovoljnu podršku medija, pa ni stručne javnosti.

3) Konačno, *nezavisne institucije nemaju adekvatne (kvazi)istražne i kaznene mehanizme koji utiču na njihove kapacitete da obezbede transparentnost i odgovornost vlade i državnih organa i poštovanje prava građana*. Posledično, postoji nedostatak spoljnih mehanizama kontrole, dok se mehanizmi interne kontrole, poput planova integriteta institucija, čine još prilično neefikasnim.

U otklanjanju ovih demokratskih rizika i ograničenja, neophodno je dalje unaprediti komunikaciju predstavnika nezavisnih institucija sa predstavnicima parlamenta i parlamentarnih odbora i stručnih tela, recimo, kroz redovne međusobne sastanke na kojima bi se razvijala argumentativna osnova i metodski pristupi za kvalitetnije rasprave o izveštajima i preporukama nezavisnih tela.

Za potpuniju i efektivniju saradnju neophodno je promeniti Poslovnik o radu Skuštine i zakone kako bi se omogućilo da odbori prate sporovođenje preporuka nezavisnih i regulatornih tela. Primera radi, moguće je uvesti mehanizam *dvosmernog izveštavanja,* odnosno da se i izvršna i zakonodavna vlast obavežu da u određenom roku podnesu izvešaj javnosti o tome na koji način su reagovali na izveštaje i preporuke kontrolnih i nadzornih tela i institucija.

5. Parlament i organizacije civilnog društva: kanali i mehanizmi uticaja: zagovaranje, lobiranje, javne rasprave i slušanja

Organizacije civilnog društva (OCD), mediji i „obaveštena javnost”, imaju u redukovanju „deficita demokratije” nezamenljivu, formativnu ulogu i značaj i to u dvostrukom smislu i smeru kao (1) promoteri i akteri obrazovanja za demokratiju i neophodnog formiranja i jačanja antikoruptivnog integriteta, ali nažalost i kao (2) prostori reprodukovanja koruptivnih lanaca političke manipulacije i zavisnosti.

U ranijim svojim radovima konstatovao sam brojne slabosti i odsustvo značajnijeg poverenja građana u OCD u Srbiji. U istoj meri ova ocena se odnosi i na parlament i parlamentarce. Upravo zato su projekti i obrazovni moduli za mapiranje demokratije i jačanje „kulture dijaloga i tolerancije”, kampanje i javno zagovaranje i lobiranje za usvajanje određenih zakonskih rešenja, kao i učešće u parlamentarnim javnim raspravama i slušanjima, neophodni instrumenti uticaja OCD na podizanje demokratskih kapaciteta i vidljivosti parlamenta, ali i na realizovanje ukupne strategije konsolidovanja demokratije.

Poenta je u tome da se, upućivanjem na *policy* analize, komentare na nacrte i predloge zakona, istraživanja i studije, istraživačko novinarstvo, koje neguju relevantne OCD i profesionalni mediji, praktično pomogne poslanicama i poslanicima da, na argumentovan i utemeljen način, na parlamentarnu agendu postave ključna pitanja realizovanja strategije demokratskog, inkluzivnog i održivog razvoja.

U tom okviru, poseban značaj ima saradnja parlamentarnih odbora i službi – njihovo „umrežavanje” i razmena informacija na konkretnim projektima i aktivnostima poput Istinomera, Otvorenog parlamenta (CRTA), istraživanja percepcije korupcije, pre svega u zoni njenih sistemskih političkih vidova (Transparentnost, BIRODI, Cesid), pravosuđa i uprave (Komitet za ljudska prava). Od ne manjeg značaja je i projektna saradnja u oblastima kontrole javnih finansija, sprečavanja politizacije upravljanjem javnim preduzećima i socijalnim ustanovama (Fond za otvoreno društvo) i izgradnje mreže indikatora za procenu efikasnosti rada antikoruptivnih institucija.

5.1 Parlament i OCD u procesu evropskih integracija

Ključni, strateški pravac promena u Srbiji i zemljama regiona, vezan je za proces EU integracija, pri čemu deluje pravilo uzajamnog osnaživanja: pravila proširenja jačaju – „osnažuju” ulogu parlamenta, nevladinih aktera, kao i nezavisnih organa, a ovi dalje svojim aktivnostima pospešuju EU integracije zemlje. Primera radi, Izveštaj EK o napretku Srbije za 2014. daje preporuku o jačanju učešća Narodne skupštine i drugih učesnika, uključujući i civilno društvo u procesu pristupanja. Snažno civilno društvo predstavlja ključnu komponentu svakog demokratskog sistema i treba da bude priznato i prepoznato kao takvo od strane državnih institucija[12]. Strategija proširenja EU za 2014-2015. navodi: „da bi se podržao proces reformi, od suštinskog je značaja jačanje funkcionisanja i nezavisnosti ključnih demokratskih institucija u zemljama obuhvaćenim procesom proširenja. To uključuje uspostavljanje konstruktivnog i održivog dijaloga na političkoj sceni, posebno u parlamentu. Potrebno je više učiniti da bi se podstaklo povoljno okruženje za organizacije civilnog društva. Snažno civilno društvo uvećava političku odgovornost i podstiče dublje razumevanje reformi vezanih za pridruživanje.”[13]

Eksperti Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta u svom izveštaju o ulozi civilnog društva u procesu pridruživanja Srbije EU, takođe su ukazali na značaj koji organizacije civilnog društva mogu imati u procesu pristupanja. Posebno je istaknuto uključivanje OCD u javne rasprave i konsultacije povodom zakonskih predloga, njihovo stalno prisustvo u fazi kreiranja javnih politika, ali i u fazi njihove primene. Kao prepreke za OCD u Srbiji, vidi se činjenica da su OCD uglavnom koncentrisane u gradovima, te da su neravnomerno raspoređene u regionima. Posebnu pažnju treba posvetiti organizovanju poljoprivrednika, treba osnaživati partnerstva i koalicije OCD, dok podrška države nije dovoljna niti je zasnovana na dobro definisanim prioritetima. Jedna od ključnih ocena je

---

[12] Republika Srbija, Izveštaj o napretku, Brisel http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

[13] Strategija proširenja i ključni izazovi 2014-2015, Brisel http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_14_15.pdf

da su sindikati razjedinjeni i slabi, što je posebno došlo do izražaja usled tranzicije i ekonomske krize.[14]

6. Mediji i demokratija

Za „vidljivost” i drugačiju, pozitivniju sliku građana o parlamentu od ključnog značaja je profesionalnost i otvorenost i „propusna moć” medija, pre svega onih elektronskih.

Nažalost, neka vrsta konstante u javnom i političkom životu Srbije je da i vlast i opozicija imaju u međuizbornom periodu svoje „pouzdane” medije, a da centralni „nezavisni” mediji nakon kraćeg ili dužeg perioda premišljanja prelaze na stranu novog gazde i/ili izbornog pobednika. Odbrana svojih i satanizacija medija druge strane, uz strategije posrednog nastupa prema „neutralnim” medijima u (delimičnoj) javnoj svojini poput Politike ili RTS-a, uključiv i postavljenje (skriveno) svojih ili, još bolje, kooperativnih nestranačkih ličnosti, karakterišu odnos političara prema medijima.

Primera radi, Savet za borbu protiv korupcije je u Izveštaju o pritiscima i kontroli medija u Srbiji od 29. avgusta 2011. godine naveo tri glavna problema medija u Srbiji:

1) netransparetnost medijskog vlasništva;

2) ekonomski uticaj državnih institucija na rad medija kroz različite tipove budžetskog davanja; i

3) situaciju u kojoj RTS, koja bi trebalo da ima ulogu javnog servisa, u stvari, predstavlja servis političkih stranaka i vladajućih elita.

Kada je reč o prvom problemu, zapaža se da, primera radi, od 30 najznačajnih analiziranih medija, njih 18 ima netransparentnu vlasničku strukturu. Razlog tome je prisustvo ofšor kompanija u vlasničkim strukturama medija, što ima za cilj da se od javnosti prikriju interesi tih medija. To su kompanije koje najčešće služe kao školjke i nemaju klasičnu infrastrukturu u zemlji iz koje dolaze. Osim iza ofšor kompanija, pravi vlasnici često se kriju i iza domaćih preduzeća, iza kojih uglavnom stoje biznismeni ili političari. Indikativna je i činjenica da se u registru javnih glasila Agencije za privredne registre ne može naći čak ni minimum informacija o pravim vlasnicima medija, već samo informacija o tome koje preduzeće formalno izdaje neke novine ili emituje program.

Drugi krug problema predstavlja činjenica da državne institucije u Srbiji izdvajaju velika sredstva iz budžeta za oglašavanje i promociju, čime se ostvaruje lična promocija funkcionera, kao i partijska promocija. Značajnu ulogu u finansiranju medija i njihovom ekonomskom potčinjavanju imaju agencije za odnose sa javnošću, marketinške i

---

[14] Mišljenje Evropskog ekonomskog i socijalnog kominteta o ulozi civilnog društva u odnosima EU-Srbija, Brisel, http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2013/07/EESC-opinion-on-The-role-of-civil-society-in-EU-Serbia-relations_July-2013_sr.pdf

produkcijske agencije, koje su uglavnom u vlasništvu stranačkih aktivista, ili njima bliskih osoba.

Urušen ekonomski položaj medija, finansijska zavisnost i neuspešan proces privatizacije u ovoj oblasti doveli su do velikog broja televizijskih i radio stanica s nekvalitetnom produkcijom, tabloidizacije i autocenzure.

U drugom po redu izveštaju, publikovanom u martu 2015. godine, Savet je konstatovao da je stanje u medijima nepromenjeno uz čak pojačan politički nadzor i uticaj na proizvođenje događaja u političkim kuloarima. Pritom, u istraživanju Centra za medije i medijska istraživanja, sami novinari su kao najveće probleme medija u Srbiji istakli nekvalitetno novinarstvo, dominaciju senzacionalizma i tabloidnog novinarstva, jak politički pritisak i odsustvo medijske autonomije, dok samo mali broj njih smatra da je ključna smetnja tehnološka zaostalost.

7. Zaključna razmatranja

Kao i većinu građana Srbije, duboko me frustrira osećaj da čitave dve decenije nakon velikih građanskih protesta, šanse da dobijemo robusno i kuražno civilno društvo, autonomne medije, odgovorne i kompetentne političare, uljudnost, obzirnost i sklonost ka argumentovanom dijalogu kao dominantan društveni obrazac, stoje gotovo jednako loše. No bes, kao ni beg iz javne arene, nisu adekvatan odgovor na frustracije. Odgovor jeste u upornom „treniranju i vežbanju demokratije” i uvećanju socijalnog i političkog kapitala.

U tom okviru, ostaje nam da verujemo u građanske inicijative i socijalne mreže – u „pokret otpora” koji u poslu „nadziranja demokratije” objedinjuje nevladin sektor, sindikate, autonomne medije, akademsku zajednicu i nezavisne državne organe poput Zaštitnika građana, Poverenika ili Agencije za borbu protiv korupcije. Naravno, tek kada i oni sami dosegnu dovoljan nivo demokratskog prkosa.Samo zajedno oni mogu da omeđe, kontrolišu i usmeravaju polje politike, pri čemu im je demokratski transformisan i snažan Parlament ključni saveznik.

Literatura

Izveštaj o pritiscima i kontroli medija u Srbiji, Saveta za borbu protiv korupcije 29. avgust 2011.

Kimlika,V. (2009). *Savremena politička filozofija*, Beograd: Nova srpska politička misao.

Lajphart, A.(2003). *Modeli demokratije – oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Podgorica: CID.

Keane, J. (2007). *Prijedlog za pravno promišljanje podrijetla i budućnosti predstavničke vladavine*, Zagreb: Anali Hrvatskog politološkog društva.

Izveštaj o sprovođenju strategije i akcionog plana Agencije za borbu protiv korupcije (2014)**,** Beograd: Agencija za borbu protiv korupcije.

Mapping of Open Government Partnership in South East Europe: Case of Sebia, (2013). Beograd: Center for Euro-atlantic Studies -CEAS.

Merkel, V. (2009). *Transformacija političkih sustava – teorije i analize*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Mil, Dž. Stjuart (1998). *Razmatranja o predstavničkoj vladi*, Zagreb: Globus.

Nezavisni državni organi, (2014). Beograd: Centar za primenjene evropske studije – CPES.

Monitoring javnosti rada Vlade Srbije (2013). Beograd: Transparentnost Srbija.

Odnos građana prema Narodnoj skupštini Republike Srbije (2013). Istraživanje javnog mnenja Srbije, Cesid.

Orlović, S. (2007). *Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse (Public hearings*), Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj .

Pavlović, V. i Orlović, S. (2007). (priredili) *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka .

Parlamentarna etika – pitanja poverenja (2011). Evropski parlament OPPD

Putnam, R.D. (2003). *Kako demokraciju učiniti djelotvornom: Civilne tradicije u modernoj Italiji*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Radojević, M. (2010). *Nezavisna (regulatorna) tela i institucije u Srbiji*, Beograd: Institut za političke studije.

Razvojni paket za nacionalni ogranak (2013). GOPACA, Beograd: UNDP.

Sartori, Đ. (2003). *Uporedni ustavni inženjering: strukture, podsticaji i ishodi*, Beograd: „Filip Višnjić”.

Siljanovska- Davkova, G., Deskoska-Treneska, R. (2013): *Makedonska (ne)demo kratska saga: David (Skupština) protiv Golijata (Vlada)?,* u*: Iskušenja parlamentarizma* (ur.Slaviša Orlović*),* Beograd: FES.

Stojiljković, Z. (2013). *Država i korupcija*, Beograd: Čigoja štampa, Beograd.

Vasović, V. (2007). *Savremene demokratije, tom 1*, Beograd: JP Službeni glasnik.

Vasović, V. (2007). *Savremene demokratije, tom 2*, Beograd: JP Službeni glasnik.

Republika Srbija, 2014 Izveštaj o napretku (2014) [*online*]. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf [pristupljeno 18.2.2015, str. 15].

Strategija proširenja i ključni izazovi 2014-2015 (2014) [*online*]. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_14_15.pdf [pristupljeno 21.2.2015, str. 27.].

Mišljenje Evropskog ekonomskog i socijalnog kominteta o ulozi civilnog društva u odnosima EU – Srbija (2014) [*online*]. Dostupno na: http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2013/07/EESC-opinion-on-The-role-of-civil-society-in-EU-Serbia-relations_July-2013_sr.pdf [pristupljeno 12.2.2015.].